A 25
27

A 29/27.

А 2 9/9 27

В. Е. Романовскій.

ГОСУДАРСТВЕННЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ

ДРЕВНЕЙ и НОВОЙ РОССІИ.

Для старшихъ классовъ среднихъ учебныхъ заведеній.

Изданіе третье, исправленное и дополненное.

115

МОСКВА.
Изданіе І. КНЕБЕЛЬ
1911.

Книгоиздательство ГРОСМАНЪ и КНЕБЕЛЬ.

(I. Кнебель). Москва, Петровскія линіи, 13/14.

ИГОРЬ ГРАБАРЬ. Исторія русскаго искусства.

Т. I—IV. **Архитектура.** Т. V. **Скульптура.** Т. VI—VIII. **Живопись.** Т. IX. **Искусство декоративное и прикладное.**

Все изданіе будетъ заключать свыше 3000 страницъ текста, около 3000 иллюстрацій и 40 геліотинтныхъ гравюръ бархатнаго тона; оно составитъ 9 большихъ in 4⁰ томовъ въ роскошныхъ переплетахъ, сдѣланныхъ по рис. художника **И. Я. Билибина.**

Цѣна изданія за 9 томовъ въ переплетахъ:

при подпискѣ до выхода въ свѣтъ IV тома . . . . . Руб. **90.—**
при подпискѣ послѣ выхода въ свѣтъ IV тома (въ сент. 1911 г.) . » **100.—**

Въ настоящее время изданіе выходитъ выпусками. Все изданіе будетъ состоять изъ 40 выпусковъ. (Въ каждомъ выпускѣ отъ 120—130 стр. текста съ 75—80 иллюстр. и 1 геліотинт. гравюра). При подпискѣ на изданіе (только до выхода въ свѣтъ 16-го выпуска) вносится задатокъ **3** р. **20** к., иногородними **3** р. **80** к. Этимъ задаткомъ оплачиваются два послѣднихъ выпуска. При полученіи каждаго выпуска уплачивается **1** р. **60** к., иногородними **1** р. **90** к. и **10** коп. за нал. платежъ.

Подробный иллюстрированный проспектъ высылается по первому требованію безплатно.

Портреты русскихъ писателей, педагоговъ и композиторовъ въ геліогравюрахъ по оригиналамъ извѣстныхъ художниковъ. Всего 93 портрета, размѣромъ 51×52 сант., исполненныхъ Мейзенбахъ, Риффертъ и К⁰ въ Берлинѣ и напечатанныхъ на китайской бумагѣ.
Цѣна каждаго портрета . . . . . Руб. **1.—**

Жизнь животныхъ въ фотографіяхъ съ натуры. Общедоступная зоологія, составленная по совершенно новому плану. Болѣе 1000 рис., сдѣланныхъ прямо съ фотографіи, въ томъ числѣ свыше 130 во всю страницу и 25 цвѣтныхъ таблицъ. Переводъ съ англійскаго подъ ред. проф. М. А. Мензбира. 2 т. въ роскошныхъ переплетахъ . . . . . Руб. **18.—**

Жизнь Суворова въ художественныхъ изображеніяхъ. Собраніе портретовъ, картинъ, гравюръ, рисунковъ и пр. Составили М. Б. Стремоуховъ и Н. П. Симанскій, офиц. генер. штаба.
Цѣна безъ переплета. . . . . Руб. **8.—**
Въ роскошномъ переплетѣ . . . . . » **10.—**

БЕРГЕ Ф. Иллюстрированная естественная исторія. Для первоначальнаго ознакомленія и для самообразованія. 500 рисунковъ (300 рисунковъ на 16 раскрашенныхъ и 8 черныхъ таблицахъ внѣ текста и 200 рис. въ текстѣ). Переводъ съ 3-го нѣм. изданія И. С. Понятскаго, съ предисловіемъ проф. К. А. Тимирязева. in 8⁰. Въ переплетѣ . . . Руб. **2.75.**

ВИЛЬКОМЪ М. Ботаническій атласъ. Текстъ подъ ред. Н. Раевскаго. 124 раскраш. таблицы съ изображеніемъ 925 растеній. Въ изящномъ переплетѣ . . . . . Руб. **7.—**

ЕФРЕМОВИЧЪ В. П. Наглядная стереометрія. Чертежи для приготовленія моделей фигуръ стереометріи. 26 таблицъ, изъ которыхъ—нѣсколько раскрашенныхъ. Размѣръ 8×12 сант. Въ папкѣ . . . . . Руб. **1.50**

Стереометрія въ стереоскопѣ. 25 таблицъ въ томикѣ, съ книжкой на русскомъ языкѣ, составл. проф. Бедфорской средней школы Эд. М. Ланглей. . . . . Руб. **6.50**
Стереоскопъ съ подставкой . . . . . Руб. **3.50**

Оба вышеуказанныхъ труда, гг. В. П. Ефремовича и Э. М. Лэнглей служатъ новымъ превосходнымъ наглядньмъ пособіемъ для изученія стереометріи. Первыя таблицы, Ефремовича, даютъ возможность получать стереометрическія тѣла въ ихъ истинномъ видѣ; вторыя, Ланглей, наглядно иллюстрируютъ важнѣйшія теоремы и ихъ доказательства.

А 2 9 9/97

В. Е. Романовскій.

ГОСУДАРСТВЕННЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ ДРЕВНЕИ и НОВОЙ РОССІИ.

Изданіе третье, исправленное и дополненное.

7386

МОСКВА,
ИЗДАНІЕ І. КНЕБЕЛЬ.
1911.

ГОСУД. РОСС. ИСТОРИЧЕСКИЙ МУЗЕЙ
№ 1654
5/IV 1931 г.
БИБЛИОТЕКА.

ПОСТАВЩ. ДВОРА ЕГО ВЕЛИЧЕСТВА Т-во СКОРОПЕЧ. А. А. ЛЕВЕНСОНЪ
МОСКВА, ТВЕРСКАЯ, МАМОНОВСКІЙ ПЕР., СОБ. Д.

Посвящается памяти Кирилла Петровича Яновскаго.

Предисловіе къ третьему изданію.

Въ настоящемъ изданіи моя книга, появившаяся впервые въ свѣтъ тринадцать лѣтъ тому назадъ,—когда въ программѣ средней школы еще не было законовѣдѣнія,—является значительно исправленной и дополненной. Слѣдуя совѣту одного изъ моихъ рецензентовъ, г. Лазаревскаго, который посвятилъ моей книгѣ въ журналѣ «Образованіе» большую замѣтку, я въ настоящемъ изданіи ввелъ въ нее нѣсколько главъ, посвященныхъ мѣстнымъ учрежденіямъ, оставивъ вмѣстѣ съ тѣмъ прежнее заглавіе книги. Составленная первоначально исключительно съ цѣлью педагогической, въ настоящемъ изданіи книга предназначается не только для старшихъ классовъ средней школы, какъ пособіе въ дополненіе къ учебникамъ по законовѣдѣнію и русской исторіи, но и для общества. Съ чувствомъ глубокаго нравственнаго удовлетворенія я нашелъ заглавіе моей книги въ спискѣ пособій, приложенномъ къ прекрасно составленной программѣ Московскаго Учебнаго округа по исторіи для 8 кл. женскихъ гимназій. Это даетъ мнѣ увѣренность, что компетентные составители программы признали мой трудъ, какъ учебное пособіе, полезнымъ для средней школы.

Взять на себя смѣлость предложить мою книгу вниманію общества,—какъ книгу для чтенія или для справокъ,—меня заставило то обстоятельство, что трое изъ моихъ рецензентовъ (спеціалистъ по государственному праву, историкъ и публицистъ) пришли къ одинаковому заключенію о томъ, что моя книга можетъ быть полезна и для общества. Я позволю себѣ привести здѣсь ихъ слова. Покойный проф. Трачевскій въ своей рецензіи говорилъ: «Этотъ трудъ предназначается для учащейся молодежи; но за него скажетъ спасибо и всякій взрослый русскій». Г. Лазаревскій находилъ мою цѣль «симпатичной, отвѣ-

чающей дѣйствительной потребности учащагося юношества и публики». А г. Розановъ, желая распространенія моей книги среди учащихся, говоритъ, что она «могла бы помочь во многихъ случаяхъ и болѣе требовательному читателю».

Идя навстрѣчу этой потребности русскаго читателя въ книгѣ, которая въ популярномъ изложеніи могла бы познакомить его съ исторіей и современной организаціей нашихъ государственныхъ и мѣстныхъ учрежденій, я постарался использовать всѣ болѣе или менѣе выдающіеся труды нашихъ ученыхъ историковъ и государствовѣдовъ. Мой трудъ—компиляція, въ которой я старался объективно и безъ всякихъ тенденцій представить прошлое и настоящее каждаго изъ нашихъ учрежденій.

Въ заключеніе я долженъ повторить то, что говорилъ въ предисловіяхъ къ первому и второму изданіямъ: я буду весьма благодаренъ гг. спеціалистамъ, если они обратятъ вниманіе на мою многолѣтнюю работу и укажутъ всѣ ея недостатки, которыя будутъ устранены въ слѣдующемъ изданіи, если въ немъ явится потребность.

Появленіемъ въ свѣтъ моей книги въ первомъ ея изданіи я всецѣло обязанъ покойному Попечителю Кавказскаго Учебнаго Округа К. П. Яновскому, который усердно поощрялъ всякую попытку преподавателей содѣйствовать возможно лучшей постановкѣ въ школѣ отечествовѣдѣнія. Его незабвенной памяти я и посвящаю свою работу.

Составитель.

Москва.
30 октября 1910 года.

Предисловіе ко второму изданію.

Въ настоящей книгѣ изслѣдованы *государственные*, т.-е. центральные, органы управленія. Въ недалекомъ будущемъ я надѣюсь издать небольшую книгу,—посвященную органамъ *мѣстнаго*, или областного, управленія,—въ которую войдутъ также и статьи о судоустройствѣ, судопроизводствѣ, законодательствѣ и о самоуправленіи, городскомъ и земскомъ.

Предлагаемая книга,—вышедшая въ первомъ изданіи въ 1897 году въ видѣ отдѣльныхъ оттисковъ отъ приложеній къ циркулярамъ Попечителя Кавказскаго Учебнаго Округа,—была тогда же представлена мною на благоусмотрѣніе Ученаго Комитета при Министерствѣ Народнаго Просвѣщенія. Привожу здѣсь выписку изъ журнала Ученаго Комитета отъ 12 августа 1897 г. № 1433: «Въ рукописномъ предисловіи къ своему труду г. Романовскій высказываетъ справедливую мысль, что знакомство съ главнѣйшими отечественными учрежденіями необходимо каждому русскому юношѣ. Составляя свою книгу, авторъ и желалъ дать въ ней пособіе къ такому знакомству. Но онъ смотритъ на свой трудъ, какъ на учебное пособіе по предмету исторіи. Книга предназначается,—пишетъ онъ,—для домашняго чтенія преимущественно учениковъ VII и VIII классовъ; въ опредѣленные сроки преподаватель можетъ производить провѣрку прочитаннаго... Съ такою постановкою дѣла врядъ ли возможно согласиться. Предлагать книгу для чтенія, разумѣется, возможно; но дѣлать ее предметомъ класснаго заданія, производить провѣрку прочитаннаго текста на урокѣ—это значитъ сдѣлать книгу учебникомъ по предмету, котораго, въ сущности, нѣтъ въ гимназической программѣ, т.-е. по исторіи русскаго права». Постановленіемъ Ученаго Комитета моя книга была одобрена для классныхъ библіотекъ средне-учебныхъ заведеній. Иначе, конечно, Ученый Комитетъ и не могъ поступить, потому что исторія русскаго права, дѣйствительно, не входитъ въ гимназическую программу.

Исторія русскаго права—предметъ слишкомъ обширный для средней школы. Но мнѣ кажется, что если найдено будетъ возможнымъ ввести въ программу средней школы законовѣдѣніе, то было бы желательнымъ присоединить къ нему и русское *государственное* право, хотя бы въ самомъ сокращенномъ видѣ. Вѣдь изъ нашихъ среднихъ учебныхъ заведеній (считая и реальныя училища) только меньшинство учащихся поступаетъ на юридическій факультетъ. Остальные такъ и остаются безъ изученія государственнаго строя своего отечества.

Но какъ бы то ни было, я не смотрѣлъ и не смотрю на свою книгу какъ на учебникъ русскаго государственнаго права. Пусть она остается книгой для чтенія, тѣмъ болѣе, что въ ней преимущественное вниманіе обращено на *исторію* нашего государственнаго строя, а не на современное его состояніе.

Трудъ мой найденъ былъ полезнымъ и въ другомъ вѣдомствѣ: Главное Управленіе военно-учебныхъ заведеній рекомендовало его для ротныхъ библіотекъ кадетскихъ корпусовъ.

Обратила вниманіе на мою книгу и критика. Изъ рецензій, появившихся въ повременныхъ изданіяхъ, меня особенно ободрили на дальнѣйшую работу слѣдующія: г. *Розанова* въ «Еженедѣльномъ приложеніи къ Новому Времени» *), г. *Лазаревскаго* въ журналѣ «Образованіе» **) и проф. *Трачевскаго* въ журналѣ «Русская Школа» ***). Нѣкоторые преподаватели исторіи удостоили меня своими письменными отзывами.

Гг. рецензенты отнеслись ко мнѣ благосклонно, признавъ идею моего труда и серьезной и полезной, и,—за что я имъ очень благодаренъ,—сдѣлали весьма цѣнныя для меня указанія на недостатки моей книги.

Второе изданіе является значительно исправленнымъ и дополненнымъ, какъ увидитъ читатель, знакомый съ первымъ изданіемъ.

Въ заключеніе я и теперь убѣдительно прошу гг. критиковъ-спеціалистовъ, а также и гг. преподавателей исторіи, обратить серьезное вниманіе на недостатки моего труда и помочь мнѣ своими указаніями устранить ихъ при слѣдующемъ изданіи.

Тифлисъ. 20 іюня 1905 г.

---

*) 1897 г. № 7834.
**) 1898 г., апрѣль.
***) 1902 г., февраль.

Предисловіе къ первому изданію.

Цѣль настоящаго изданія—дать ученикамъ старшихъ классовъ средне-учебныхъ заведеній возможность, въ доступномъ ихъ возрасту изложеніи, ознакомиться съ отечественными государственными учрежденіями, какъ нынѣ дѣйствующими, такъ и дѣйствовавшими въ прежнее время. Книга предназначается для домашняго чтенія учениковъ.

Смѣемъ думать, что и гг. преподаватели исторіи могутъ ею пользоваться для разъясненія на урокахъ различныхъ вопросовъ по русскому государственному праву, затронутыхъ въ учебникѣ.

Трудъ нашъ является первымъ опытомъ введенія въ школьное изученіе исторіи вопросовъ, касающихся отечественнаго государственнаго права, съ развитіемъ котораго, по нашему мнѣнію, хотя бы посредствомъ домашняго чтенія, необходимо познакомить каждаго русскаго юношу, вступающаго въ жизнь.

Въ нашемъ трудѣ найдутся, конечно, погрѣшности, которыя, надѣемся, критика обстоятельно укажетъ.

Тифлисъ.
22 сентября 1897 г.

Государство и его задачи.

Государство есть общественный союзъ свободныхъ людей съ принудительно установленнымъ мирнымъ порядкомъ посредствомъ предоставленія исключительно права принужденія только органамъ государства.
Коркуновъ — „Русское государственное право".

Всякая личность имѣетъ неотъемлемое право на существованіе и на совершенствованіе. Но это нравственное право было бы пустымъ словомъ, если бы его дѣйствительное существованіе зависѣло отъ внѣшнихъ случайностей и чужого произвола. Дѣйствительное право есть то, которое заключаетъ въ себѣ условіе своего осуществленія, т.-е. огражденія себя отъ нарушеній. Первое и основное условіе для этого есть *общежитіе* или общественность, ибо человѣкъ одинокій, предоставленный самому себѣ, очевидно, безсиленъ противъ стихій природы, противъ хищныхъ звѣрей и безчеловѣчныхъ людей. Но, будучи необходимымъ огражденіемъ личной свободы, или естественныхъ правъ человѣка, общественная форма жизни есть вмѣстѣ съ тѣмъ и ограниченіе этихъ правъ, но ограниченіе не внѣшнее и произвольное, а внутреннее, вытекающее изъ существа дѣла. Пользуясь для огражденія своего существованія и дѣятельности организаціей общественною, человѣкъ долженъ и за нею признать право на существованіе и развитіе и, слѣдовательно, подчинить свою дѣятельность необходимымъ условіямъ существованія и развитія общественности. Если я желаю осуществлять свое право или обезпечивать себѣ область свободнаго дѣйствія, то, конечно, мѣру этого осуществленія или объемъ этой свободной области я долженъ обусловить тѣми основными требованіями общественнаго интереса или общаго блага, безъ удовлетворенія которыхъ не можетъ быть никакого осуществленія моихъ правъ и никакого обезпеченія моей свободы.

Опредѣленное въ данныхъ обстоятельствахъ мѣста и времени ограниченіе личной свободы требованіями общаго блага, или, — что то же, — опредѣленное въ данныхъ условіяхъ уравновѣшеніе этихъ двухъ началъ, есть право положительное или *законъ*.

Законъ есть общепризнанное и безличное (т.-е. независящее отъ личныхъ мнѣній и желаній) опредѣленіе права или понятіе о должномъ, — въ данныхъ условіяхъ и въ данномъ отношеніи, — равновѣсіи частной свободы и общаго блага. Законъ есть опредѣленіе или общее понятіе, осуществляемое черезъ особыя сужденія въ единичныхъ случаяхъ или дѣлахъ.

Отсюда три отличительные признака закона: 1) его *публичность*, т.-е. обнародованіе; 2) его *конкретность*, т.-е. законъ выражаетъ норму дѣйствительныхъ жизненныхъ отношеній въ данной общественной средѣ, а не какія-нибудь отвлеченныя истины и идеалы; 3) его *реальная примѣнимость*, или удобоисполнимость въ каждомъ единичномъ случаѣ, ради чего съ нимъ всегда связана такъ называемая «санкція», т.-е. угроза принудительными и карательными мѣрами — на случай неисполненія его требованій или нарушенія его запрещеній.

Чтобы эта санкція не оставалась пустою угрозой, въ распоряженіи закона должна быть дѣйствительная сила, достаточная для приведенія его въ исполненіе во всякомъ случаѣ. Другими словами, право должно имѣть въ обществѣ дѣйствительныхъ носителей или представителей, достаточно могущественныхъ для того, чтобы издаваемые ими законы и произносимыя сужденія могли имѣть принудительную силу. Такое реальное воплощеніе права называется *властью*.

Требуя по необходимости отъ общественнаго цѣлаго того обезпеченія моихъ естественныхъ правъ, которое не подъ силу мнѣ самому, я по разуму и справедливости долженъ предоставить этому общественному цѣлому положительное право на тѣ средства и способы дѣйствія, безъ которыхъ оно не могло бы исполнить своей для меня самого желательной и необходимой задачи, а именно, я долженъ предоставить этому общественному цѣлому: 1) власть издавать обязательные для всѣхъ, слѣдовательно и для меня, законы: 2) власть судить сообразно этимъ общимъ законамъ о частныхъ дѣлахъ и поступкахъ; 3) власть принуждать всѣхъ и каждаго къ исполненію какъ этихъ судебныхъ приговоровъ, такъ и вообще всѣхъ законныхъ мѣръ, необходимыхъ для общей, а слѣдовательно и моей, безопасности и преуспѣянія.

Ясно́, что эти три различныя власти, — законодательная, судебная и исполнительная, — суть только особыя формы проявленія единой верховной власти, въ которой сосредоточивается все положительное право общественнаго цѣлаго, какъ такового. Безъ единства верховной власти не возможны были бы ни общіе законы, ни правильные суды, ни дѣйствительное управленіе, т.-е. самая цѣль организаціи даннаго общества не могла бы быть достигнута.

Общественное тѣло съ постоянною организаціей, заключающее въ себѣ полноту положительныхъ правъ, или единую верховную власть, называется *государствомъ*.

Во всякомъ организмѣ необходимо различаются: 1)организующее начало; 2) система органовъ или орудій организующаго дѣйствія и 3) совокупность организуемыхъ элементовъ. Соотвѣтственно этому и въ собирательномъ организмѣ государства различаются: 1) верховная власть; 2) различные ея органы или подчиненныя власти и 3) масса населенія, состоящая изъ единичныхъ лицъ, семействъ и болѣе широкихъ частныхъ союзовъ, подчиненныхъ государственной власти*).

Такъ наука государственнаго права опредѣляетъ сущность государства. Посмотримъ теперь, какъ опредѣляются задачи государства.

Отличительную особенность государства, сравнительно съ другими общественными союзами, составляетъ принудительное властвованіе. Этою особенностью опредѣляются и задачи государства.

Государство, присвоивая себѣ исключительное право принужденія, должно дѣйствовать во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда безъ принужденія обойтись нельзя. Принужденіе необходимо, во-первыхъ, для отраженія насилія и обмана. Монополизируя въ своихъ рукахъ принудительную власть, государство не можетъ допускать насильственной охраны частными лицами своихъ правъ и потому должно приходить на помощь каждому, подвергающемуся насильственнымъ или обманнымъ дѣйствіямъ. Отсюда судебная и полицейская дѣятельность государства. Во-вторыхъ, принужденіе требуется и для такихъ опасностей, которыя не заключаются вовсе въ насильственныхъ или обманныхъ посягательствахъ, но вытекаютъ изъ факта неустранимой

*) Изъ статьи *Вл. Соловьева* «Значеніе государства». Вѣстникъ Европы, 1895 г., декабрь. О задачахъ государства см. I-й т. соч. *Коркунова* «Русское государственное право», стр. 48—67.

зависимости людей другъ отъ друга. Когда кто-либо, по невѣжеству или скупости, упорствуетъ въ непринятіи санитарныхъ или противопожарныхъ предосторожностей или не исправляетъ грозящаго паденіемъ зданія, это представляетъ для другихъ такую же опасность, какъ если бы онъ прямо злоумышлялъ противъ нихъ. При отсутствіи государственнаго порядка, подвергающіеся такой опасности сами заставили бы силою исполнить ихъ требованія Но государство не допускаетъ такого самоуправства и потому должно позаботиться объ огражденіи моихъ интересовъ, принудивъ моего сосѣда исполнить требованія безопасности. Въ-третьихъ, государство регулируетъ дѣйствія гражданъ, захватывающихъ въ свои руки, благодаря скопленію въ ихъ рукахъ большого количества денегъ, ту или другую отрасль промышленности.

Во всѣхъ этихъ случаяхъ государство дѣйствуетъ какъ охранитель интересовъ отдѣльныхъ личностей, его составляющихъ. Но этимъ не можетъ ограничиться сфера его дѣйствія. Государство и само, какъ одно цѣлое, имѣетъ свои особые интересы. Уже самое возникновеніе государства предполагаетъ извѣстную общность интересовъ составляющаго его населенія; а затѣмъ и существованіе государства все болѣе и болѣе объединяетъ его населеніе. Общность политической жизни и общность политическихъ судебъ приводитъ неизбѣжно къ выработкѣ общихъ интересовъ и общихъ культурныхъ идеаловъ.

У каждаго государства свои особые интересы и культурные идеалы, и каждое изъ нихъ стремится обезпечить своимъ идеаламъ и интересамъ возможно широкое поприще осуществленія. Отсюда непрестанная борьба между государствами, то вооруженная, то мирная. Веденіе этой борьбы, отстаиваніе своего могущества и, по мѣрѣ возможности, расширеніе его, составляютъ также необходимую задачу государственной дѣятельности.

Государство, какъ одно цѣлое, противопоставляется не только другимъ государствамъ, но и элементамъ розни въ самомъ государствѣ. Личные интересы, враждебные государственнымъ, особые интересы отдѣльныхъ общественныхъ классовъ, отдѣльныхъ мѣстностей, различныхъ племенъ, входящихъ въ составъ населенія, разнообразныхъ религіозныхъ обществъ, существующихъ въ государствѣ,— всѣ эти элементы розни государство, поддерживая свое единство и самую цѣлость, не можетъ не сдерживать. Иначе оно бы распалось и, во всякомъ случаѣ, ослабленное внутреннею рознью, утратило бы свое

могущество. Поэтому государство въ отношеніи къ розни общественныхъ элементовъ является объединяющей силой.

Наконецъ, государство есть постоянное общеніе, объемлющее не одно наличное, но цѣлый рядъ смѣняющихся поколѣній. Поэтому оно не можетъ руководиться въ своей дѣятельности только интересами наличнаго поколѣнія, только потребностями настоящаго времени. Напротивъ, оно является естественнымъ охранителемъ интересовъ грядущихъ поколѣній противъ односторонняго эгоизма настоящаго. Оно не можетъ допустить хищническихъ способовъ хозяйства, приводящихъ въ близкомъ будущемъ къ истощенію естественныхъ богатствъ страны; оно не можетъ по той же самой причинѣ не позаботиться о развитіи въ странѣ не одной добывающей, но и обрабатывающей промышленности; оно оберегаетъ населеніе отъ вырожденія и вымиранія, обезпечиваетъ нарастающему поколѣнію необходимое образованіе и т. д.

Если въ отношеніи къ отдѣльнымъ личностямъ государство является исключительно охраняющей силой, то въ осуществленіи этихъ общихъ государственныхъ интересовъ проявляется творческое значеніе его дѣятельности. Ею создается и упрочивается могущество государства, расширяется территорія государства, пріобрѣтаются удобныя границы, богатыя области, развивается народное хозяйство, повышается общественная культура.

Дѣятельность государства не остается неизмѣнной, не представляетъ собою повторенія все однихъ и тѣхъ же дѣйствій и мѣропріятій, не распространяется всегда на одни и тѣ же предметы, не сохраняетъ однообразныхъ формъ. Какъ само государство есть произведеніе исторіи, такъ и дѣятельность его подлежитъ историческому развитію и, слѣдовательно, представляетъ процессъ непрерывныхъ, постоянныхъ измѣненій. И предметы и формы государственной дѣятельности постоянно, хотя и незамѣтно, видоизмѣняются.

Верховная власть.

I.

До половины IX вѣка славяне, разбросанные по нынѣшней Европейской Россіи, жили отдѣльными племенами, подъ управленіемъ отдѣльныхъ властей, въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ, давшихъ, по сказанію Несторовой лѣтописи, имена народамъ, ихъ населявшимъ. Въ половинѣ IX вѣка совершается важное событіе: славяне пріильменскіе соединяются съ сосѣдними племенами и призываютъ варяжскихъ князей, которые раньше брали съ нихъ дань, но были изгнаны.

«Изгнаша варяги за море, — говоритъ лѣтописецъ, — и не даша имъ дани, и почаша сами въ себѣ володѣти, и не бѣ въ нихъ правды, и въста родъ на родъ, быша въ нихъ усобицѣ, и воевати почаша сами на ся. Рѣша сами въ себѣ: поищемъ собѣ князя, иже бы володѣлъ нами и судилъ по праву»... Призванная власть вскорѣ выказываетъ великую силу и мало по-малу соединяетъ въ единый союзъ всѣ племена русскихъ славянъ, подъ общимъ именемъ русскихъ людей, и всѣ ихъ земли въ единую землю—Русь. Этимъ событіемъ опредѣляется весь дальнѣйшій ходъ нашей исторіи. Но до сихъ поръ остаются нерѣшенными два главныхъ вопроса: къ какой національности принадлежали призванные князья? съ какою именно цѣлью они были призваны?

Насколько первый изъ этихъ вопросовъ запутанъ, видно изъ того, что нашъ историкъ Соловьевъ, пролившій своими изслѣдованіями свѣтъ на весьма многіе вопросы древнерусской исторіи, пришелъ даже къ заключенію, что «варяжскій» вопросъ для науки не важенъ.

Точно такъ же большое разногласіе между учеными мы встрѣчаемъ

и по вопросу о томъ, съ какою именно цѣлью были призваны первые русскіе князья. Одни, какъ, напримѣръ, Погодинъ, полагаютъ, что «единственная цѣль ихъ призванія — необходимость имѣть защитника, воеводу, а не правителя и судью»; другіе, какъ Костомаровъ, полагаютъ, что призваніе трехъ князей совершилось вслѣдствіе сознанія между союзными племенами необходимости прочнаго союза и въ словахъ лѣтописи: «иже володѣлъ бы и судилъ по праву» видятъ какой-то договоръ между народомъ и княземъ, изъ котораго произошло характерное для древней Руси двоевластіе, существованіе рядомъ другъ съ другомъ двухъ верховныхъ политическихъ силъ: земской, или вѣчевой, и княжеской. Иные, какъ Соловьевъ, считаютъ единственною цѣлью призванія князей желаніе имѣть безпристрастнаго посредника въ спорахъ, третейскаго судью. По нашему мнѣнію, взглядъ автора «Исторіи Россіи» всего ближе подходятъ къ истинѣ; но и онъ односторонень. Вѣрнѣе предполагать, что призванный князь долженъ былъ явиться и судьею, и защитникомъ, и вообще верховнымъ правителемъ, хотя, конечно, установленіе «наряда» судить по праву слѣдуетъ разсматривать, какъ главную (но не единственную) обязанность князя. Былъ ли заключенъ какой-либо договоръ съ первыми князьями, въ родѣ тѣхъ «рядовъ», которые заключались впослѣдствіи новгородцами, — остается неизвѣстнымъ, такъ какъ для рѣшенія этого вопроса нѣтъ самаго главнаго: письменныхъ, документальныхъ извѣстій. Но какъ бы ни было, призванный князь сдѣлался на Руси верховнымъ правителемъ. Вскорѣ, однако, мы видимъ, что Русь распалась на части, на волости, князья которыхъ всѣ принадлежали къ одному княжескому роду Рюриковичей.

Такъ было и въ другихъ славянскихъ земляхъ (*Пястовичи* — въ Польшѣ, *Пшемысловичи* — въ Чехіи, *Неманичи* — въ Сербіи и пр.) И повсюду въ этихъ земляхъ княжескій родъ смотрѣлъ на подвластную землю, какъ на свою «дѣдину» и «отчину», равно какъ и всякій частный родъ считалъ свое родовое имѣніе дѣдиною и отчиною. Такою отчиною для Рюриковичей была вся Русская земля. Каждый членъ княжескаго рода имѣлъ право пользоваться родовою отчиною и получать часть ея. Одинъ изъ членовъ княжескаго рода, именно старшій въ родѣ, дѣлался великимъ княземъ. Но раздробленіе Русской земли на волости не уничтожало ея единства, которое поддерживалось своеобразными отношеніями между великимъ княземъ и младшими князьями.

Отношенія эти, вполнѣ опредѣлившіяся въ половинѣ XI вѣка при великомъ князѣ кіевскомъ Ярославѣ I, первоначально были не государственныя, а чисто родственныя. Иначе говоря: младшихъ князей не слѣдуетъ разсматривать, какъ владѣльцевъ, подчиненныхъ старшему, а старшаго, какъ государя всей страны. Такой государственной связи, государственной подчиненности у насъ не существовало. Ярославъ Мудрый, умирая говорилъ: «Свой столъ Кіевъ поручаю вмѣсто себя сыну моему и брату вашему Изяславу; слушайтесь его, какъ меня слушались, *пустъ онъ будетъ вамъ вмѣсто меня*»... Такимъ образомъ, старшій великій князь былъ не государемъ всей страны, а старшимъ въ родѣ, названнымъ отцомъ осиротѣвшаго рода, и право занимать великокняжескій столъ поэтому не составляло исключительнаго права его и его потомства. Великимъ княземъ долженъ былъ быть именно старшій въ родѣ. Слѣдовательно, каждый членъ рода, въ свою очередь, *могъ* получать старшинство, и старшинство это не должно было оставаться исключительно въ одной какой-либо линіи княжескаго рода. Словомъ, родъ князей русскихъ, при всѣхъ своихъ развѣтвленіяхъ, представлялъ одну семью, — отца съ дѣтьми, внуками и пр. Основаніемъ старшинства въ этой семьѣ было старшинство физическое, при чемъ дядя имѣлъ преимущество предъ племянникомъ, старшій братъ—предъ младшими, тесть—предъ зятемъ, мужъ старшей сестры предъ младшими шурьями, старшій шуринъ—предъ младшими зятьями и т.д. На практикѣ, конечно, бывало часто иначе; но мы говоримъ о той нормѣ, къ которой должны были приноровляться члены княжескаго рода, о тѣхъ устояхъ, на которыхъ должны были покоиться ихъ взаимныя отношенія и которые всегда признавались лучшими представителями княжескаго рода. По словамъ лѣтописца, послѣ своей предсмертной рѣчи ко всѣмъ сыновьямъ, Ярославъ обратился къ третьему, Всеволоду, съ такими словами: «Сыну мой, слава тобѣ, яко слышу о тобѣ кротость и радуюся, яко ты покоиши старость мою; аще ти подастъ Богъ пріяти власть стола моего, *по братьи своей, съ правдою, а не съ насиліемъ*, то егда Богъ отведетъ тя отъ житья сего, да ляжеши, гдѣ же азъ лягу, у гроба моего, понеже люблю тя паче братья твоее».

Слова эти, влагаемыя лѣтописцемъ въ уста Ярослава, краснорѣчиво говорятъ объ обычномъ наслѣдованіи великокняжескаго стола. Такъ, по словамъ лѣтописца, Владимиръ Мономахъ, по смерти отца своего Всеволода, «нача размышляти, река: аще сяду на столѣ отца

моего, то имамъ рать съ Святополкомъ взяти, *яко естъ столъ прежде отъ отца его былъ*». Поразмысливши, онъ уступилъ старшинство законному преемнику, Святополку II. Въ данномъ случаѣ Мономахъ разсуждалъ такъ же, какъ въ началѣ того же столѣтія св. Борисъ, сынъ св. Владиміра, который на предложеніе своей дружины итти на Кіевъ, для отнятія отцовскаго стола у Святополка I, отвѣчалъ многозначительною фразою: «Не буди ми възняти рукы на брата своего старѣйшаго; аще и отецъ ми умре, то Святополкъ буди ми въ отца мѣсто».

Итакъ, по обычаю, старшинство принадлежало старѣйшему въ родѣ. Но каждый членъ княжескаго рода могъ достигнуть старшинства и соединеннаго съ нимъ кіевскаго стола, находившагося въ общемъ родовомъ владѣніи. Обычай требовалъ при этомъ передвиженія всѣхъ членовъ рода изъ одной волости въ другую, этого приближенія каждаго князя къ кіевскому столу, къ старшинству, или, какъ тогда говорили, «лѣствичнаго восхожденія». Такъ, напримѣръ, когда умеръ третій сынъ Ярослава Всеволодъ, то кіевскій престолъ, *согласно установившемуся обычаю*, перешелъ не къ его сыну, Владиміру Мономаху, а къ старшему сыну Изяслава I, Святополку II, которому теперь принадлежало старшинство за смертью всѣхъ его дядей. Этотъ родовой порядокъ проявлялся и въ наслѣдованіи волостей между младшими князьями. Такъ, когда умеръ четвертый сынъ Ярослава, Вячеславъ Смоленскій, то смоленская волость перешла не къ сыновьямъ его, а къ слѣдующему за нимъ по старшинству брату, къ пятому сыну Ярослава, Игорю, княжившему прежде на Волыни.

Но этотъ порядокъ наслѣдованія волостей и великокняжескаго кіевскаго престола, вытекавшій изъ отношеній родового быта, часто нарушался, и результатомъ такихъ нарушеній являлись многочисленныя княжескія усобицы. Не всѣ князья мирились съ необходимостью ожидать своей очереди для передвиженія изъ менѣе доходной волости въ болѣе доходную, или для занятія великокняжескаго престола. Встрѣчались между ними предпріимчивые и честолюбивые люди, стремившіеся, вопреки родовымъ счетамъ, овладѣть или лучшимъ изъ второстепенныхъ княжескихъ «столовъ» или «столомъ» великокняжескимъ, при содѣйствіи или одной дружины или дружины и вѣча того города, овладѣть которымъ стремился предпріимчувый князь. Инымъ это и удавалось. Но нарушеніе установившагося обычая обыкновенно весьма невыгодно отзывалось на потомствѣ такого князя. Его сыновья и внуки лишались навсегда права участвовать въ «лѣствич-

номъ восхожденіи». Княжескій родъ выдѣлялъ ихъ изъ своей среды, и они осѣдали навсегда въ отведенныхъ имъ княжескимъ съѣздомъ волостяхъ. Такіе князья назывались «изгоями». Былъ и другой видъ изгойства: навсегда теряли право полученія великокняжескаго стола потомки тѣхъ князей, которые умерли, не достигши великокняжескаго достоинства. Самымъ типичнымъ изъ древнерусскихъ князей-изгоевъ является одинъ изъ сыновей Святослава Ярославовича,—незаконно владѣвшаго нѣкоторое время кіевскимъ престоломъ, по изгнаніи имъ изъ Кіева Изяслава I, — Олегъ Святославичъ, прозванный въ народѣ Гореславичемъ, не стѣснявшійся обращаться въ борьбѣ съ князьями - родичами за помощью къ половцамъ, разорявшимъ русскую землю.

Разсмотримъ подробнѣе междукняжескія отношенія, существовавшія въ Кіевской Руси. Всѣ младшіе князья должны слушаться старшаго; они обязаны оказывать ему глубокое уваженіе и покорность, «ходить въ его послушаніи», являться къ нему по первому зову, выступать въ походъ, когда велитъ. Но все это продолжается лишь до тѣхъ поръ, пока старшій, «великій» князь обращается съ младшими, какъ отецъ съ дѣтьми. Если же младшіе князья замѣчаютъ, что старшій хочетъ дѣйствовать не по обычаю, а по своему произволу, тогда они прибѣгаютъ къ открытому сопротивленію, къ войнѣ. Хорошо характеризуетъ эти отношенія слѣдующій случай, записанный въ лѣтописи. Однажды старшій князь, раздраженный непослушаніемъ младшихъ, приказалъ имъ выѣхать изъ волостей. Тѣ ему отвѣчали: «Ты насъ гонишь изъ русской земли безъ нашей вины...Мы до сихъ поръ чтили тебя, какъ отца, по любви; но если ты послалъ къ намъ съ такими рѣчами не какъ къ князьямъ, а какъ къ подручникамъ и простымъ людямъ, то дѣлай, что замыслилъ, а Богъ за всѣми». Это — самое краснорѣчивое подтвержденіе того, что между князьями отношенія были не государственныя, а чисто родственныя. Старшій князь, какъ отецъ, имѣлъ обязанность блюсти выгоды цѣлаго рода, думать и гадать о Русской землѣ, о своей чести и о чести всѣхъ родичей, имѣлъ право судить и наказывать младшихъ, раздавать волости; но все это дѣлалось не по произволу: старшій князь ничего важнаго не предпринималъ безъ совѣта съ младшими, по крайней мѣрѣ, съ ближайшими по старшинству. Обыкновенно старшій князь, по занятіи главнаго стола, дѣлалъ «рядъ» съ младшими князьями относительно распредѣленія волостей. При такомъ распредѣленіи волостей между

наличными членами княжескаго рода принимались во вниманіе степень старшинства каждаго князя и степень доходности или экономической цѣнности каждой волости, такъ что кто былъ постарше въ родѣ, тотъ получалъ и болѣе значительную волость. Князья собирались также на съѣзды думать вмѣстѣ о земскихъ уставахъ, сообща опредѣляли извѣстныя правила, съ которыми должны были сообразоваться въ своихъ дѣйствіяхъ, или сообща улаживали возникавшія между ними недоразумѣнія и усобицы.

Кромѣ съѣздовъ, назначеніе которыхъ состояло въ умиротвореніи земли, въ улаженіи отношеній между князьями, бывали съѣзды, вызванные внѣшними обстоятельствами, собиравшіеся для обсужденія средствъ обороны противъ внѣшнихъ враговъ. На княжескихъ съѣздахъ принимали участіе обыкновенно и старѣйшіе дружинники, а иногда и представители духовенства и даже почетныя лица изъ горожанъ. Но съѣзды князей не должны быть разсматриваемы, какъ постоянныя учрежденія. Обыкновенно съѣзды собирались только въ крайне затруднительныхъ случаяхъ и носили характеръ семейныхъ совѣтовъ.

Итакъ, при родовыхъ отношеніяхъ, младшіе князья желали быть названными сыновьями старшаго, но отнюдь не подручниками его, что и выражалось въ томъ, что они, во-первыхъ, не платили ему дани и, во-вторыхъ, были самостоятельными правителями своихъ волостей. Они подносили ему только дары, имѣвшіе характеръ не обязательной дани, а подношеній въ знакъ уваженія къ нему, какъ къ старшему родичу. Они не допускали и никакого государственнаго подчиненія своихъ волостей старшему въ родѣ князю. Всѣ эти волости, на которыя распадалась русская земля въ Кіевскій періодъ нашей исторіи, находятся въ совершенной независимости одна отъ другой и отъ Кіева; онѣ являются отдѣльными землями и въ то же время составляютъ одно нераздѣльное цѣлое, вслѣдствіе того, что всѣ князья — члены одного рода, что всѣ они считаютъ всю русскую землю своею отчиною, своею нераздѣльною родовою собственностью. Однако необходимо замѣтить, что уже въ началѣ XII вѣка мы замѣчаемъ довольно опредѣленныя стремленія великихъ князей поставить свою волю, свою власть выше того положенія, которое она должна была занимать по воззрѣніямъ родового быта.

Во-первыхъ, уже со времени Владимира Мономаха замѣчается стремленіе великаго князя оставить старшинство за своею линіей,

за своимъ потомствомъ. Вступленіе самого Мономаха на великокняжескій столъ, хотя онъ и не былъ старшимъ въ родѣ, достаточно оправдывается тѣмъ, что его соперники, Святославичи, лишились своихъ законныхъ правъ вслѣдствіе незаконнаго захвата старшинства ихъ отцомъ Святославомъ; но что Мономахъ «посади Мстислава сына своего по себѣ въ Кіевѣ,» это однѣми симпатіями народа къ линіи Мономаховичей не можетъ быть объяснено; это обстоятельство является проявленіемъ новыхъ воззрѣній на власть великаго князя и обнаруживаетъ начавшееся паденіе родовыхъ отношеній между русскими князьями.

Во-вторыхъ, уже со времени Мономаха мы замѣчаемъ стремленіе великихъ князей обращаться съ младшими князьями именно какъ со своими подручниками и распредѣлять между ними волости по собственному произволу, а не по «ряду» съ ними. Такъ, самъ Мономахъ, занимая кіевскій столъ, начинаетъ распоряжаться русскими волостями, какъ самовластный государь: въ Переяславлѣ сажаетъ сына своего Святослава, въ Смоленскѣ—Вячеслава; по смерти перваго переводитъ на его мѣсто Ярополка, усмиряетъ и наказываетъ за неповиновеніе Глѣба; въ нѣкоторыхъ волостяхъ сажаетъ своихъ посадниковъ; смиряетъ и наказываетъ за непослушаніе племянника Ярослава, приказывая ему являться къ себѣ, «когда тя позову»; прогоняетъ Ярослава изъ Владимира и переводитъ на его мѣсто Глѣба, но вскорѣ выводитъ оттуда и Глѣба и на его мѣсто сажаетъ сына своего Романа, а послѣ его смерти посылаетъ туда другого сына Андрея, отнимаетъ у Глѣба княженіе и приводитъ его въ Кіевъ, гдѣ тотъ и остается до конца своей жизни.

Это стремленіе къ самовластію, къ единодержавію, дѣлается господствующимъ въ потомствѣ Мономаха. Сынъ его Мстиславъ распоряжается съ ослушниками его воли подобно отцу и даже строже его. Такъ, въ 1130 г.,—говоритъ лѣтописецъ,—онъ изгоняетъ кривскихъ князей Давида, Ростислава, Святослава, и двухъ полоцкихъ князей, съ ихъ женами и дѣтьми, въ Грецію за то, что они *преступили присягу князю*, «зане не бяхуть въ его воли и не слушахуть его».

Эти два стремленія: 1) установить старшинство въ одной линіи и 2) обратить младшихъ князей въ подручниковъ великаго князя—усиливаются къ концу XII в. и составляютъ, какъ увидимъ, главный мотивъ въ дѣятельности великаго князя Суздальской Руси, Андрея Боголюбскаго, съ прибавкою еще 3) стремленія избавиться отъ

вліянія бояръ. Но прежде чѣмъ перейти къ дѣятельности Андрея Боголюбскаго, которою начинается второй, Суздальскій, періодъ исторіи древней Руси, остановимся на нѣкоторыхъ подробностяхъ относительно положенія древнерусскаго князя въ управляемой имъ волости.

Каждому князю въ его волости принадлежали: управленіе, судъ, дань. Князья были призваны, главнымъ образомъ, для порядка, для правды; въ этомъ и заключалось, хотя и не единственное, но главное ихъ значеніе. Поэтому одну изъ главнѣйшихъ заботъ князя составлялъ «уставъ земскій», о которомъ онъ думалъ со своею дружиной и со старцами градскими, а послѣ принятія христіанства—и съ епископами. Ему принадлежало право изданія судныхъ уставовъ. Такъ, Ярославъ I создаетъ Русскую Правду, а сыновья его «паки совкупишася и отложиша убіеніе за голову», т.-е. отмѣнили кровавую месть и замѣнили ее вирою. Владимиръ Мономахъ «по Святополцѣ созва дружину свою въ Берестовѣмь» и уставилъ законы о рѣзѣ, т.-е. о процентахъ, и нѣкоторые другіе. Князю принадлежитъ судъ и расправа; и насколько народъ уже привыкъ видѣть въ этомъ главное его назначеніе, видно изъ того, какъ лѣтописецъ объясняетъ, напримѣръ, злоупотребленія тіуновъ великаго князя Всеволода Ярославича: «начаша тіуны грабити, людей продавати, ему (т.-е. князю) не вѣдущу въ болѣзнѣхъ своихъ» *).

Для суда надъ подданными, для ихъ «оправливанія», какъ говоритъ въ своемъ поученіи Мономахъ, князья объѣзжали свою волость, что называлось «полюдьемъ». Эту свою обязанность князь могъ передавать своимъ приближеннымъ и даже слугамъ (тіунамъ) такъ же, какъ могъ передавать и другую обязанность—управленіе. Эту обязанность онъ обыкновенно передавалъ посадникамъ и тысяцкимъ.

Доходы князя состояли, главнымъ образомъ, изъ «дани», которую или самъ онъ собиралъ во время «полюдья», или собирали «мужи» его, посадники.

Другими источниками для княжеской казны служили торговыя или таможенныя пошлины какъ съ товаровъ, привозимыхъ въ ихъ волость, такъ и съ продаваемыхъ внутри ея («мытъ»), затѣмъ пошлины судныя, виры и «продажи», и, наконецъ, доходы отъ земель, соста-

*) *Продавати*—разорять народъ несправедливыми судебными штрафами (отъ слова «продажа»—судебный штрафъ).

влявшихъ частную собственность князя. На этихъ земляхъ князья устраивали свои дворы, гдѣ складывалось всякаго рода ихъ добро. Значеніе этихъ земель для князя показываетъ ихъ общее названіе «жизнь». Такъ, напримѣръ, Изяславъ II однажды, во время усобицы съ черниговскими князьями, говорилъ своей дружинѣ: «Вотъ мы села ихъ пожгли всѣ и *жизнь* ихъ всю, а они къ намъ не выходятъ; такъ пойдемъ къ Любичу: тамъ у нихъ вся *жизнь*». Повидимому, большія стада составляли главнѣйшую часть княжескаго достоянія. Это видно, напримѣръ, изъ того, что Изяславъ I однажды взыскалъ за убійство своего пастуха двойную виру въ 80 гривенъ кунъ, о чемъ упоминается въ Русской Правдѣ.

Такимъ образомъ, и въ Кіевской Руси мы видимъ проявленія хозяйственныхъ наклонностей князя, его желаніе сѣсть на землю и заняться хозяйствомъ. Но этому мѣшали «поганые»: сначала печенѣги, потомъ съ XI вѣка половцы, наконецъ, съ XIII вѣка татары, разгромившіе южную Русь, разрушившіе «мать городовъ русскихъ»— Кіевъ. Естественнымъ образомъ въ характерѣ южно-русскаго князя долженъ былъ преобладать элементъ военный. До XIII вѣка князь былъ, такъ сказать, «военнымъ сторожемъ и подвижнымъ вотчичемъ всей русской земли» *).

II.

Съ XIII вѣка, когда южная Русь, разгромленная татарами и другими «погаными», утеряла прежнее значеніе для князя, когда запутанность княжескихъ счетовъ изъ-за волостей стала совершенно неразрѣшимой, когда и самая связь Кіева съ другими волостями порвалась, и значительная часть приднѣпровскаго населенія ушла въ другія края Руси,—понятіе о единой русской землѣ на время затемнилось, и вмѣстѣ съ тѣмъ становится замѣтнѣе и взаимное отчужденіе князей, каждый изъ которыхъ теперь все болѣе и болѣе привыкаетъ дѣйствовать особнякомъ. Княжескіе съѣзды, поддерживавшіе единство княжескаго рода, частые въ XII и XIII вв., становятся очень рѣдки и теряютъ свой прежній характеръ, превращаясь въ собранія «подручныхъ» князей, повелительно созываемыхъ великимъ княземъ. Каждый князь теперь все болѣе и болѣе уединяется въ своей отчинѣ,

*) Опредѣленіе это принадлежитъ проф. *Ключевскому*.

переставая чувствовать себя звеномъ въ родственной цѣпи князей, какъ бы кольцомъ облегавшей всю русскую землю. Русская земля разбивается на отдѣльныя области, на отдѣльныя княжества, со своими великими и младшими князьями, изъ которыхъ каждый старается навсегда со своимъ потомствомъ утвердиться въ доставшейся на его долю землѣ, получающей съ теченіемъ времени названіе «удѣла». Одновременно съ этимъ и княжеское удѣльное владѣніе приближается къ простому частному землевладѣнію. Князь въ своемъ удѣлѣ, строго говоря, перестаетъ быть правителемъ и обращается во владѣльца; его княженіе становится для него хозяйствомъ. Онъ считаетъ себя собственникомъ всей территоріи, со всѣми ея хозяйственными угодьями. Люди, юридически свободныя лица, не входили еще въ составъ этой собственности. Князь не видѣлъ въ нихъ своихъ подданныхъ въ нашемъ смыслѣ этого слова, и понятіе о государѣ, какъ у насъ сложилось оно, было ему чуждо. Порядокъ очередного владѣнія волостью нарушается. Смотря на свой удѣлъ, какъ на полную свою собственность, князь XIII и XIV вв., не имѣя ближайшихъ наслѣдниковъ, передаетъ его или цѣликомъ или по частямъ, по завѣщанію, князю-сосѣду, женѣ, дочери. Такимъ образомъ, сѣверно-русскій князь обращается въ *вотчинника*, въ князя-землевладѣльца. При этомъ, однако, онъ не теряетъ политической власти надъ своимъ удѣломъ. Съ обычными правами собственника онъ соединяетъ и права, впослѣдствіи отдѣлившіяся и вошедшія въ составъ верховной власти: право суда, налоговъ, войны и проч. Но это нисколько не измѣняло значенія князя, какъ земельнаго собственника удѣла, какое онъ себѣ усвоилъ: его верховныя политическія права такъ сливались съ владѣльческими, что и сами разсматривались, какъ статьи поземельнаго хозяйства. Князь и поступалъ съ ними, какъ съ таковыми: дробилъ ихъ, отдавалъ въ частное пользованіе цѣликомъ или частями. Часто онъ вмѣстѣ съ правомъ собственности на землю въ своемъ удѣлѣ уступалъ владѣльцу и свои государственныя права въ большемъ или меньшемъ размѣрѣ, превращая его такимъ образомъ въ свое административное орудіе. Обыкновенно при такой передачѣ онъ удерживалъ за собою дань и судъ по важнѣйшимъ, т.-е. доходнѣйшимъ, преступленіямъ. Такимъ образомъ, владѣніе удѣломъ въ сѣверо-восточной Руси было раздѣлено между княземъ и другими вотчинниками, отъ которыхъ князь отличался не какъ политическій владѣтель территоріи отъ гражданскихъ землевладѣльцевъ, а какъ общій вотчинникъ удѣла

отъ частныхъ, на земли которыхъ онъ имѣлъ нѣкоторыя вотчинныя, хозяйственныя права. Въ такомъ же положеніи находился князь и относительно всего населенія удѣла. Свободные обыватели, городскіе и сельскіе, каково бы ни было ихъ положеніе, были не подданными князя въ нашемъ смыслѣ этого слова, а скорѣе вольными арендаторами, снимавшими землю по гражданскому договору у князя или у частныхъ землевладѣльцевъ. Политическая зависимость ихъ была послѣдствіемъ ихъ хозяйственной связи съ удѣльнымъ владѣльцемъ и прекращалась съ разрывомъ послѣдней, съ отказомъ ихъ отъ пользованія удѣльною землею. Такого значенія не имѣлъ князь Кіевской Руси XI—XIII вв. и не могъ его имѣть, такъ какъ не былъ постояннымъ, наслѣдственнымъ владѣтелемъ своей волости.

Главною причиною такого рѣзкаго различія между положеніемъ князя XI—XIII вв. въ Кіевской Руси и положеніемъ его съ XIII в. въ Руси сѣверо-восточной послужило то обстоятельство, которое содѣйствовало и самому образованію сѣверо-восточной Руси и появленію въ ней удѣльныхъ князей, именно *колонизація*, создавшая удобную почву для появленія удѣльныхъ князей-вотчинниковъ.

Въ данномъ случаѣ *колонизація*, какъ причина, дѣйствовала двоякимъ образомъ:

1) Благодаря ей, образовавшіяся въ сѣверо-восточной Руси области были удалены отъ внѣшнихъ враговъ, и, такимъ образомъ, устранялся одинъ изъ главныхъ интересовъ, связывавшихъ князей между собою,—защита земли.

2) Въ отличіе отъ Руси приднѣпровской, торговой, Русь сѣверо-восточная была страною земледѣльческою и промысловою по преимуществу, и потому сравнительно бѣдною. Любая изъ ея областей не могла такъ привлекать къ себѣ князей изъ другихъ княжествъ, какъ это было въ богатомъ торговомъ Приднѣпровьи. Притомъ сравнительную экономическую стоимость каждой волости легко было опредѣлить въ южной Руси, гдѣ князья застали уже порядки, значительно опредѣлившіеся. Въ Руси же сѣверо-восточной этого сдѣлать было нельзя, такъ какъ, благодаря неожиданнымъ приливамъ и отливамъ населенія, иногда самая, повидимому, незначительная волость быстро возрастала въ экономическомъ отношеніи, а болѣе выдающаяся падала. Кромѣ того, такая подвижность населенія и производимая ею измѣнчивость отношеній долго не позволяли установиться въ странѣ одному центру, ни политическому, ни экономи-

ческому, къ которому стремились бы всѣ князья, какъ въ Приднѣпровьѣ стремились они къ Кіеву. Такимъ образомъ, большинство князей сѣверо-восточной Руси предпочитало осѣдлость постоянному передвиженію.

Но самое главное, что привязывало почти каждаго князя сѣверо-восточной Руси къ его удѣлу, это—убѣжденіе каждаго изъ нихъ въ томъ, что то или другое экономическое состояніе этого удѣла создано ими, есть дѣло рукъ ихъ, результатъ ихъ дѣятельности. Каждый князь, прожившій, напримѣръ, въ Суздальской землѣ, начиная съ Юрія-Долгорукаго, младшаго сына Владимира Мономаха, покидалъ свое владѣніе далеко не такимъ, какимъ заставалъ его. Край, благодаря колонизаціи, оживалъ на его глазахъ: глухія дебри расчищались, пришлые люди селились на новяхъ, возникали промыслы, новые доходы прибывали въ княжескую казну. Главную роль въ этомъ дѣлѣ игралъ народъ; но князь невольно приходилъ къ мысли, что развитіе края—исключительно его дѣло, результатъ его собственной предпріимчивости. Понятно, что при такихъ обстоятельствахъ у него развивалась мысль о личной собственности на свой удѣлъ и нежеланіе покинуть созданіе рукъ своихъ. Разительный образецъ такого князя представляетъ Андрей Боголюбскій, не имѣвшій никакой охоты сѣсть на «златотканный столъ» въ Кіевѣ и прожившій всю жизнь свою на сѣверѣ. По смерти отца своего, Юрія Долгорукаго, онъ хвалился, что наполнилъ Суздальскую землю городами и селами и сдѣлалъ ее многолюдною; онъ могъ сказать, что это они съ отцомъ создали Суздальскую землю и не имѣли поэтому охоты дѣлиться ею съ другими, вводить ее въ кругъ общаго родового владѣнія князей; онъ распоряжался ею, какъ «самовластецъ», по выраженію лѣтописца, т.-е. не обращая вниманія на другихъ князей и на обычные порядки управленія.

Сдѣлавъ общую характеристику сѣверо-восточной Руси и указавъ главнѣйшія ея отличія отъ Руси Кіевской, мы обратимся теперь собственно къ княжеской власти, при чемъ укажемъ главнѣйшіе моменты въ исторіи ея развитія и важнѣйшіе факты, характеризующіе отдѣльныхъ, выдающихся ея представителей.

III.

Первымъ полнымъ выразителемъ характера сѣверо-восточной Руси является, какъ мы уже сказали, Андрей Боголюбскій. Ему не

жилось на безпокойномъ югѣ. Еще при жизни отца своего онъ ушелъ въ Ростовскую землю, гдѣ можно было жить спокойно, мирно заниматься правительственными и хозяйственными дѣлами, посреди трудолюбиваго и покорнаго населенія, вдали отъ безконечныхъ княжескихъ распрей, отъ половецкихъ набѣговъ и отъ всѣхъ тревогъ южной Руси. Бросивъ свой удѣлъ Вышгородскій, онъ переселился въ прежній свой удѣлъ, въ г. Владиміръ на Клязьмѣ. Здѣсь онъ остался и послѣ смерти отца, отдавая преимущество этому пригороду предъ старшими городами, Ростовомъ и Суздалемъ. Побужденія, которыми въ данномъ случаѣ руководился Андрей, объясняются слѣдующимъ образомъ. Во-первыхъ, вѣчевые порядки, господствовавшіе въ Ростовѣ и Суздалѣ, и присутствіе въ нихъ вліятельнаго боярства, стѣсняли князя, стремившагося къ водворенію въ своихъ владѣніяхъ полнаго самовластія. Во-вторыхъ, большое значеніе имѣло и географическое положеніе Владимира,—чего не могъ не замѣтить проницательный Андрей,—изъ котораго, благодаря рр. Клязьмѣ и Окѣ, удобнѣе было сноситься съ Кіевомъ и со всею южною Русью, нежели изъ Суздаля, а тѣмъ болѣе изъ Ростова, стоявшаго въ сторонѣ отъ большихъ торговыхъ путей. Наконецъ, должна была въ данномъ случаѣ дѣйствовать и сила привычки: Андрей Боголюбскій провелъ много лѣтъ въ своемъ прежнемъ удѣльномъ городѣ, много трудовъ положилъ на его обстройку и украшеніе, привязался къ нему и, естественно, не имѣлъ охоты съ нимъ разстаться. Что касается народа, то онъ, со свойственною ему простотою мірозосерцанія, объяснялъ все дѣло набожностью князя. Народная легенда говоритъ, что, уѣзжая изъ Вышгорода «безъ отней воли»,—т.-е. вопреки желанію отца имѣть его близъ себя на югѣ,—онъ взялъ съ собою образъ Богоматери, который, по преданію, принадлежалъ къ числу иконъ, написанныхъ евангелистомъ Лукою. По словамъ сѣверной легенды, князь хотѣлъ было отвезти икону въ старшій городъ Ростовъ; но явившаяся ему во снѣ Пресвятая Дѣва повелѣла оставить ее во Владимирѣ. Естественно, что вмѣстѣ съ нею и онъ остался здѣсь.

Главное значеніе Андрея Боголюбскаго въ русской исторіи основано на его *государственныхъ стремленіяхъ*. Андрей Боголюбскій, этотъ «хозяинъ» Владимира, прежде всего представляется намъ возстановителемъ того исконнаго великокняжескаго права «повелѣвать и приказывать» младшимъ, удѣльнымъ князьямъ, «дѣтямъ», которое нарушено было кіевскими усобицами; затѣмъ, онъ, первый ясно и

твердо сталъ стремиться къ установленію единодержавія и самодержавія. Вопреки родовымъ княжескимъ обычаямъ тѣхъ временъ, онъ не только не раздавалъ своимъ родственникамъ удѣловъ въ Суздальской землѣ, но даже выслалъ изъ нея троихъ братьевъ въ южную Русь и вмѣстѣ съ ними двухъ племянниковъ. Вмѣстѣ съ ними изгналъ онъ и старыхъ отцовскихъ бояръ, не желавшихъ исполнять его волю и стоявшихъ за соблюденіе старинныхъ обычаевъ по отношенію къ нимъ и къ младшимъ князьямъ. Лѣтописецъ, описывая это событіе, прямо говоритъ, что Андрей изгналъ ихъ, желая «самовластецъ быти всей земли суздальской.»

Нѣтъ сомнѣнія, что этотъ князь владѣлъ умомъ поистинѣ государственнымъ и что въ данномъ случаѣ онъ повиновался не одной только личной жаждѣ власти. Онъ сознавалъ, что дробленіе русскихъ земель служило главнымъ источникомъ ихъ политической слабости и внутреннихъ смутъ.

Опору же своимъ самодержавнымъ стремленіямъ онъ могъ найти въ самомъ населеніи сѣверо-восточной Руси, разсудительномъ, предпріимчивомъ, трудолюбивомъ, которому сдѣлались уже чужды нѣкоторыя безпокойныя привычки южной Руси. Какъ бы то ни было, все остальное время своего княженія Андрей владѣлъ Суздальскою землею безраздѣльно и самовластно, благодаря чему онъ явился самымъ сильнымъ изъ современныхъ князей и могъ держать въ зависимости не только своихъ муромо-рязанскихъ сосѣдей, но также имѣть вліяніе на судьбы другихъ русскихъ земель. Кіевъ и даже Новгородъ должны были преклониться предъ его волею. Послѣдніе годы жизни онъ провелъ въ уединеніи, въ любимомъ селѣ своемъ Боголюбовѣ. Здѣсь жилъ онъ, окруженный младшими дружинниками, предоставляя старому боярству службу въ городахъ, въ качествѣ намѣстниковъ и посадниковъ, или пребываніе въ собственныхъ ихъ селахъ, и, такимъ образомъ, не обращаясь постоянно къ его совѣтамъ въ дѣлахъ земскихъ и ратныхъ. Но вполнѣ удалить отъ себя большихъ бояръ онъ не могъ, иначе жестоко вооружилъ бы противъ себя все это сильное сословіе. Были, конечно, около него нѣкоторые заслуженные или любимые бояре; были между ними и его свойственники. Эти-то послѣдніе и послужили орудіемъ его гибели. Какъ извѣстно, Андрей въ 1075 году былъ убитъ боярами-заговорщиками.

Послѣ нѣкоторыхъ смутъ, вызванныхъ смертью Андрея Боголюбскаго, владимирцы посадили у себя княземъ брата его Михаила,

а послѣ его смерти присягнули другому брату его Всеволоду *и дѣтямъ его*. Опираясь на народное сочувствіе, Всеволодъ III легко вышелъ побѣдителемъ изъ борьбы съ Мстиславомъ, своимъ племянникомъ, котораго поддерживали ростовцы, или, лучше сказать, знатные бояре, укрѣпившіеся въ Ростовѣ и Суздалѣ. Какую ненависть питалъ народъ къ этимъ боярамъ, отъ которыхъ исходили всѣ крамолы и усобицы, видно изъ того, что владимирцы, безъ вѣдома своего князя, нѣкоторыхъ изъ плѣнныхъ ростовскихъ бояръ убили. Самъ Мстиславъ, тоже попавшійся въ плѣнъ, былъ ослѣпленъ, опять-таки безъ вѣдома Всеволода. Такимъ жестокимъ способомъ народъ думалъ положить конецъ усобицамъ, нарушавшимъ земскую тишину.

Эта побѣда Владимира надъ старымъ Ростовомъ обнаружила новыя начала. Прежде, въ военно-торговой южной Руси, дружина имѣла значительное вліяніе на князя; теперь, въ Руси промышленно-земледѣльческой, она должна была отступить на задній планъ, отдать первое мѣсто городу, городскому населенію, народу. А населенію прежде всего нужна была тишина, нужно было спокойствіе, чтобы безопасно и успѣшно заниматься всякими промыслами. Народу надоѣли разорительныя усобицы; людямъ посадскимъ пора было подумать о томъ, какъ бы обезпечить земскую тишину. Отсюда—желаніе имѣть одного князя, одну княжескую линію. Князья суздальскіе хорошо поняли истинныя силы и свойства суздальскаго населенія и сдѣлались его вождями, выразителями его стремленій, устроивъ для него и особое средоточіе, Владимиръ. Народъ, понявшій всю пользу прочной власти и опасаясь, чтобы власть эта не пошатнулась, по смерти Михаила присягаетъ не только Всеволоду, но и *дѣтямъ его*. Такъ постепенно, уже съ XI в., въ Суздальской землѣ закладывается фундаментъ для того порядка, который утвердился затѣмъ въ московской Руси. Этотъ первый князь, потомству котораго принесена была присяга народомъ, вполнѣ оправдалъ его надежды. Своею осторожностью во внѣшнихъ сношеніяхъ, своими заботами о населеніи и его интересахъ, своею справедливостью онъ заслужилъ у народа прозваніе Мародержца, т.-е. оберегателя и охранителя земской тишины и мира. Лѣтописецъ, характеризуя его, говоритъ, между прочимъ, что онъ «судилъ, не опасаясь лица своихъ сильныхъ бояръ, защищалъ отъ ихъ обидъ, насилій и порабощенія меньшихъ людей» *).

*) Роль народа въ исторіи развитія самодержавія и единодержавія въ Россіи, а также и роль экономическихъ факторовъ подробно изслѣдована въ соч. *За-*

Послѣ нѣкоторыхъ усобицъ между сыновьями Всеволода великокняжескій столъ достался его законному наслѣднику Юрію II.)

Почти сто лѣтъ мира, тишины и спокойствія прошло отъ начала княженія Юрія I Долгорукаго до смерти Юрія II, погибшаго съ мечомъ въ рукахъ при защитѣ родной земли отъ нагрянувшихъ на нее татаръ. Княжескія усобицы заняли за это время въ общемъ не болѣе шести лѣтъ. Страна не могла не привыкнуть къ новому, столь выгодному для нея порядку единовластія. Помимо всеобщаго желанія мира и тишины, установленію этого порядка содѣйствовала и та тѣсная экономическая связь, которая соединяла отдѣльныя части Суздальской земли; та общность торгово-промышленныхъ интересовъ, которая заставляла отдѣльныя части, отдѣльные города и другія поселенія стремиться къ единству, къ политическому объединенію и къ единообразному устроенію земли. Это-то обстоятельство, главнымъ образомъ, и сообщало ту силу суздальскимъ князьямъ, о которой говорила уже вся Русь: они постоянно, во всѣ моменты жизни, чувствовали подъ собою твердое, устойчивое основаніе. Это обстоятельство придавало силу и самой Суздальской землѣ, пользовавшейся въ глазахъ всего русскаго народа авторитетомъ земли могущественной и непобѣдимой. Утвержденіе такого взгляда во всѣхъ концахъ Руси—одна изъ важныхъ силъ, вырабатывавшихъ ея объединеніе. И рядомъ съ этими симпатіями къ единому сильному князю, хранителю народнаго блага и земской тишины, развивалось въ народѣ несочувствіе къ боярамъ, въ которыхъ народъ не безъ основанія видѣлъ виновниковъ усобицъ, смутъ и нарушителей спокойствія.

Послѣ ухода татаръ изъ Суздальской земли, братъ Юрія II Ярославъ, княжившій въ Кіевѣ, поспѣшилъ во Владимиръ, гдѣ новаго великаго князя встрѣтили, какъ избавителя отъ погрома. Крѣпкою рукою принялся онъ возстановлять нарушенное спокойствіе, собирать разбѣжавшихся людей, и, какъ выражается лѣтописецъ, «утѣшать ихъ всякою помощью». Посреди всеобщаго ужаса, или, какъ тогда говорили, «пополоха», онъ явился крѣпкимъ избавителемъ и собирателемъ Суздальской земли, выразителемъ всенародной потребности въ тишинѣ и порядкѣ. Спустя нѣсколько лѣтъ послѣ его смерти великокняжескій престолъ,—теперь, начиная съ Ярослава, не только въ суздальской, но и въ кіевской Руси,—пожалованъ былъ татарскимъ

бѣлина «Взглядъ на развитіе московскаго единодержавія» (см. Историческій Вѣстникъ за 1881 г.).

ханомъ Александру Невскому. Его заслуга передъ исторіей и потомствомъ заключается въ томъ, что онъ первый подалъ примѣръ, въ чемъ именно отнынѣ должна состоять служба князей Русской землѣ.

Александръ Невскій хорошо понялъ, что Русскую землю и спокойствіе въ ней можно сохранить только самой осторожной политикой относительно татаръ: нужно было, по возможности, держать ихъ вдали отъ Русской земли, на время покориться горькой участи подчиненія дикимъ варварамъ, не раздражать ихъ и даже дѣлать уступки. Одерживая побѣды надъ западными врагами, шведами и нѣмецкими рыцарями, онъ изъявлялъ полную покорность хану и однажды жестоко наказалъ новгородцевъ за бунтъ противъ татарскихъ баскаковъ. Спустя нѣсколько лѣтъ въ Новгородѣ снова поднялся бунтъ противъ «бесерменовъ», какъ называли на Руси татарскихъ сборщиковъ дани; на этотъ разъ мятежъ распространился и по другимъ городамъ. Нужно было ждать ханскаго гнѣва и вторженія его полчищъ. Нужно было что-нибудь предпринять для отраженія собиравшейся надъ Русскою землею грозы. Александръ отважно ѣдетъ въ орду отвѣчать за всю землю, успѣваетъ смягчить гнѣвъ хана и спасти Русь отъ вторичнаго погрома. Этотъ самоотверженный подвигъ былъ послѣднимъ его подвигомъ. На обратномъ пути онъ заболѣлъ и умеръ.

Своими подвигами и своею осторожною дѣятельностью Александръ Невскій оставилъ въ народномъ умѣ неизгладимый идеалъ князя, желаннаго для тогдашнихъ темныхъ и тяжелыхъ обстоятельствъ, при которыхъ суждено было жить Русской землѣ. Вотъ почему признательный русскій народъ почтилъ его святостію, а церковь, отвѣчая народному чувству, сопричислила его къ лику святыхъ. Естественно, что народная любовь къ нему должна была перейти и на его потомство.

По смерти сыновей Александра Невскаго великокняжескій престолъ, по праву старшинства, долженъ былъ перейти къ его племяннику, Михаилу Ярославичу Тверскому; Москва же и Переяславль находились въ это время во владѣніи Юрія Даніиловича, его внука. Поднялась усобица между этимъ Юріемъ и Михаиломъ, между Москвою и Тверью. Въ этой усобицѣ на сторонѣ Юрія было большое преимущество: онъ былъ внукъ Александра Невскаго. Это было великое нравственное наслѣдство, ставившее его въ глазахъ народа выше тверского князя и выше всѣхъ родовыхъ и юридическихъ счетовъ. Во время усобицы князья часто обращались къ ханскому суду, а Юрій для боль-

шаго успѣха женился даже на сестрѣ хана. Кончилось тѣмъ, что Михаилъ Тверской, обвиненный въ отравленіи жены Юрія, приговоренъ былъ въ ордѣ къ смертной казни и выданъ головою Юрію. Но и Юрію не удалось долго пробыть великимъ княземъ. Онъ погибъ въ ордѣ отъ руки сына Михаила, Димитрія, который за это былъ тамъ же и казненъ. Великокняжескій столъ былъ отданъ брату Димитрія, Александру Тверскому, а Москва осталась во владѣніи брата Юрія, Іоанна Даниловича.

Послѣ нѣкоторыхъ смутъ великое княженіе досталось Іоанну Даниловичу (1328—1341), въ грамотахъ котораго мы впервые встрѣчаемъ титулъ «великій князь *всея Руси*», заимствованный, вѣроятно, отъ титула «митрополитъ всея Руси». «Сѣлъ на великое княженіе Іоаннъ Даниловичъ,—говоритъ лѣтописецъ,—и настала тишина въ Русской землѣ на много лѣтъ. Перестали поганые воевать Русскую землю и закалывать христіанъ; отдохнули и успокоились христіане отъ великой истомы и многой тягости, отъ насилія татарскаго». Дѣйствительно, во время его княженія не было слышно ни татарскихъ, ни другихъ нашествій, ни кровопролитій. Если и случались походы и столкновенія, то всѣ они были слишкомъ ничтожны сравнительно съ прежними. Здѣсь-то и открылась первая заслуга Москвы передъ всею землею.

IV.

Личныя качества Іоанна Даниловича запечатлѣны въ народной памяти прозваніемъ Калиты (кошель, мѣшокъ для денегъ, носимый у пояса): онъ постоянно носилъ съ собою деньги для раздачи милостыни. Преданія о его добромъ нравѣ долго сохранялись въ народѣ, а лѣтописецъ называетъ его «боголюбивымъ, страннолюбивымъ, тихолюбивымъ». Эти его личныя качества много способствовали важному въ исторіи Москвы и вообще въ исторіи единодержавія событію: перенесенію въ Москву изъ Владимира митрополіи. Пребываніе митрополита въ Москвѣ давало этому городу значеніе главнаго города всей земли, потому что князей было много, а митрополитъ одинъ; кромѣ того, митрополичья каѳедра способствовала возрастанію и обогащенію Москвы, отовсюду привлекая къ себѣ людей, имѣвшихъ нужду до верховнаго святителя; наконецъ, митрополитъ, естественно, долженъ былъ всегда дѣйствовать въ пользу того князя, въ городѣ котораго

онъ жилъ. Это прекрасно сознавалъ св. Петръ, говорившій, умирая, Іоанну Калитѣ, что если онъ построитъ въ Москвѣ каѳедральный соборъ, то самъ станетъ выше всѣхъ князей, и Москва покоритъ всѣ другіе города. Удѣльные князья были очень недовольны этою связью митрополита съ Москвою, но помѣшать ей не имѣли силы.

Заботы Іоанна Калиты о мирѣ и земской тишинѣ перешли и къ его потомству, и только однажды нарушилась эта тишина въ семьѣ московскихъ князей усобицами при Василіи II Темномъ. Понимая всѣ выгоды для себя отъ этой тишины, и татарскіе ханы отнынѣ отдаютъ преимущество Москвѣ, которая пріобрѣтаетъ мало-по-малу репутацію хорошаго, надежнаго хозяина и исправнаго плательщика слѣдуемыхъ и неслѣдуемыхъ поборовъ. Въ же время отъ этой земской тишины и сама Москва начинаетъ богатѣть. Главнымъ источникомъ ея обогащеніе было улучшеніе благосостоянія всей земли, пользовавшейся продолжительнымъ миромъ. Развивалась торговля и всякіе промыслы,—чему много содѣйствовало и положеніе Москвы, стоявшей на торговомъ распутьи,—а вмѣстѣ съ тѣмъ обогащалась и княжеская казна.

По смерти Калиты великокняжеское достоинство было утверждено въ ордѣ за сыномъ его Симеономъ, при чемъ всѣ князья «отданы были ему въ руки», т.-е. онъ по старому русскому обычаю становился хотя и не самодержцемъ, но старшимъ надъ другими. Судя по его завѣщанію братьямъ, онъ былъ достойнымъ сыномъ Калиты, хорошо усвоившимъ его политику, въ основѣ которой лежали *миръ и единство земли*.

Преемникомъ Симеону, преждевременно умершему отъ моровой язвы, ханъ Джанибекъ утвердилъ его брата Іоанна II, «кроткаго, тихаго, милостиваго», какъ называетъ его лѣтописецъ. Послѣ его смерти, старшему изъ двухъ его сыновей, Димитрію, наслѣднику великокняжескаго стола, было только 8 лѣтъ. Другіе князья хотѣли воспользоваться его малолѣтствомъ; но сила Москвы заключалась не въ одномъ князѣ. Другими, не менѣе важными ея силами были: 1) боярство, 2) купечество и 3) высшая церковная власть. Кромѣ того, на ея сторонѣ стояли всѣ благомыслящіе люди во всѣхъ углахъ Русской земли. Опираясь, такимъ образомъ, на населеніе, юный московскій князь вышелъ побѣдителемъ изъ борьбы со своими соперниками. При этомъ наибольшую поддержку оказалъ ему своимъ авторитетомъ митрополитъ Алексѣй.

Во всѣхъ усобицахъ съ другими князьями главное преимущество князей московскихъ состояло въ томъ, что они сумѣли связать свои

интересы съ интересами земли и на нее, главнымъ образомъ, опирались; тогда какъ Тверь думала больше о внѣшней поддержкѣ, напримѣръ, со стороны Литвы. Но, выходя побѣдителями изъ усобицъ, московскіе князья далеки еще были отъ мысли захватить всѣ земли въ свои руки, какъ это видно, напримѣръ, изъ договора, которымъ окончилась борьба Димитрія Іоанновича съ Михаиломъ Тверскимъ. Въ этомъ договорѣ московскій князь называетъ тверского младшимъ своимъ братомъ, говоритъ, что всѣ младшіе князья съ нимъ, московскимъ княземъ, «одинъ человѣкъ»; а потому за обиду кому-либо изъ князей московскій князь, разобравши правду, возстанетъ на обидчика заодно со всѣми князьями, какъ и за обиду тверского князя московскій князь пойдетъ съ нимъ на обидчика заодно. Тверской князь не долженъ искать великаго княженія, а также Москвы и Новгорода. «А будутъ ссорить обоихъ князей татары и будутъ отдавать великое княженіе тверскому князю, то ему въ томъ не вступаться и великаго княженія не брать, равно если и Тверь будутъ отдавать татары московскому князю, и ему Твери не брать; миръ съ татарами держать по общей думѣ. А пойдутъ на Москву татары биться, тверскому князю противъ нихъ стоять заодно съ Москвою». Такой же союзъ былъ установленъ и противъ Литвы. Такимъ образомъ, Москва въ самую выгодную для себя минуту меньше всего думаетъ собственно о себѣ, а больше всего хлопочетъ о единствѣ всѣхъ князей, о единствѣ земли, какъ о вѣрномъ обезпеченіи ея благосостоянія противъ всѣхъ общерусскихъ враговъ. Князь же московскій, по исконному обычаю, требуетъ себѣ только родового старшинства между князьями, со всѣми его старобытными порядками подчиненія младшихъ старшему. Къ сожалѣнію, не всѣ принимали такъ близко къ сердцу это единство Русской земли, какъ князья московскіе. Вскорѣ союзники Твери, Ольгердъ и Мамай, сдѣлали набѣгъ на русскія области. Это ускорило развязку отношеній Руси къ татарамъ. Димитрій жестоко отомстилъ Мамаю, разбивъ его полчища на берегахъ р. Вожи, а въ 1380 году русскія войска и татарскія полчища сошлись на Куликовомъ полѣ. Куликовская битва хотя и не освободила Россіи отъ татарскаго ига, но зато обнаружила, что это освобожденіе возможно, лишь бы только къ этой цѣли дружно стремились всѣ князья, живя «заодинъ» съ князьями московскими, помогая имъ и не ослабляя ихъ внутренними усобицами. Побѣдою надъ Мамаемъ Димитрій доказалъ, что Москва можетъ и должна быть центромъ всѣхъ народныхъ силъ

и что Русская земля имѣетъ въ ней прочную опору отъ внѣшнихъ враговъ и отъ нарушителей земской тишины.

Чувствуя приближеніе смерти, Димитрій Донской призвалъ св. Сергія Радонежскаго, основателя Троицкой обители,—игравшей столь славную роль въ поддержаніи православія, народности и государственнаго единства въ смутную эпоху,—и съ его благословенія завѣщалъ великокняжеское достоинство старшему сыну своему Василію. Восемнадцатилѣтній Василій I сѣлъ на престолъ уже безъ всякихъ споровъ и въ ордѣ былъ принятъ съ необычайною честью, какой не видѣлъ ни одинъ изъ его предшественниковъ: доказательство того, какъ усилилась Москва и какъ окрѣпла почва подъ ногами ея князей.

Царствованіе Василія II, преемника Василія I, ознаменовалось послѣдними усобицами. Въ его продолжительной борьбѣ,—сначала съ дядей Юріемъ Галицкимъ, а потомъ съ его сыновьями, Василіемъ Косымъ и Дмитріемъ Шемякой,—ему помогала вся земля, всѣ сословія, привыкшія уже къ московскимъ порядкамъ.

Всѣ страданія, перенесенныя въ этой смутѣ великимъ княземъ, только увеличили его значеніе въ глазахъ народа, которому нужна была прочная, ничѣмъ непоколебимая *власть государственная*. Ослѣпленный Василій II,—добрый, кроткій, даже слабохарактерный по своей натурѣ,—вернулся къ престолу уже не великимъ княземъ московскимъ, а государемъ Русской земли, который, по словамъ современнаго ему византійскаго императора, именовалъ себя великимъ княземъ, а не царемъ, только «ради смиренія, благочестія и возвышенности своего разума». Такимъ образомъ, не только у себя дома, но и въ чужихъ краяхъ люди сознавали, что въ Русской землѣ, въ самомъ ея народѣ, уже существуетъ государственная сила, ожидающая только достойной личности, которая была бы способна взять въ свои руки исполненіе политическихъ желаній и помысловъ о единой государевой власти, давно уже назрѣвшихъ по всѣмъ угламъ Русской земли. Такою желанною личностью и выступилъ старшій сынъ Василія Темнаго, Іоаннъ III, вступившій на престолъ при самыхъ благопріятныхъ условіяхъ, когда самодержавіе являлось въ глазахъ народа единственнымъ спасеніемъ отъ земскихъ неурядицъ.

«Внутри государства,—говоритъ Карамзинъ,—онъ не только учредилъ единовластіе, но былъ и первымъ истиннымъ самодержцемъ Россіи, заставилъ благоговѣть передъ собою вельможъ и народъ, восхищая милостью, ужасая гнѣвомъ, отмѣнивъ частныя права, не-

согласныя съ полновластіемъ вѣнценосца. Князья племени Рюрикова и св. Владимира служили ему наравнѣ съ другими подданными и славились титломъ бояръ, дворецкихъ, окольничьихъ, когда знаменитою, долговременною службою пріобрѣтали оное. Предсѣдательствуя на соборахъ церковныхъ, Іоаннъ всенародно являлъ себя главою духовенства. Гордый въ сношеніяхъ съ царями, величавый въ пріемѣ ихъ посольствъ, онъ любилъ пышную торжественность; онъ первый установилъ обрядъ цѣлованія монаршей руки въ знакъ лестной милости; хотѣлъ и всѣми наружными способами возвышаться передъ людьми, чтобы сильно дѣйствовать на воображеніе; словомъ, разгадавъ тайны самодержавія, онъ сдѣлался какъ бы земнымъ богомъ для россіянъ, которые съ этого времени начали удивлять всѣ иные народы своею безпредѣльною покорностью монаршей волѣ».

Этотъ отзывъ нашего перваго историка о личности Іоанна и о томъ высокомъ положеніи, котораго достигла при немъ власть монарха въ Россіи, вполнѣ соотвѣтствуетъ дѣйствительности. Ошибка Карамзина заключалась только въ томъ, что онъ всѣ успѣхи, достигнутые Іоанномъ, приписывалъ почти исключительно его личнымъ свойствамъ. Соловьевъ, въ своей Исторіи Россіи подробно указалъ всѣ тѣ обстоятельства, которыя благопріятствовали Іоанну III успѣшно завершить кропотливую работу его предшественниковъ: разложеніе орды, ослабленіе Польши и Литвы, вслѣдствіе внутреннихъ раздоровъ и враждебныхъ отношеній съ Пруссіей, Венгріей и Богеміей, упадокъ Новгорода, вслѣдствіе внутреннихъ неурядицъ и проч.

Пользуясь полученными отъ предковъ средствами и своимъ счастливымъ положеніемъ относительно сосѣднихъ государствъ, Іоаннъ III доканчиваетъ старое дѣло: осторожно несетъ онъ врученную ему отъ предковъ «свѣчу» и бережно заботится, «чтобъ та свѣча не погасла»... Такимъ образомъ, историческая заслуга Іоанна III заключается въ томъ, что онъ умѣло пользовался своими средствами и счастливыми обстоятельствами, въ которыхъ находился въ продолженіе всей своей жизни. Онъ является истымъ потомкомъ Всеволода III и Іоанна Калиты, истымъ княземъ сѣверной Руси: расчетливость, медленность, осторожность, сильное отвращеніе къ мѣрамъ рѣшительнымъ, которыми можно было многое выиграть, но и многое потерять, и при этомъ стойкость въ доведеніи до конца разъ начатаго, хладнокровіе,—вотъ отличительныя черты дѣятельности Іоанна III.

Выше мы сказали, что ко времени Іоанна III въ русскомъ народѣ уже успѣло окрѣпнуть сознаніе необходимости для Россіи единой государственной власти. Въ это же время мы встрѣчаемъ впервые въ актахъ и самое слово «государь», употребленное по отношенію къ особѣ великаго князя московскаго. Въ 1485 году умеръ верейскій князь Михаилъ. Уступая свою вотчину Верею великому князю, онъ говоритъ въ своей духовной, что даетъ ее *господину и государю* великому князю Іоанну Васильевичу *всея Руси*. Для исторіи единодержавія важенъ и другой фактъ. Братья великаго князя, Андрей Углицкій и Борисъ Волоцкій, въ договорахъ съ Іоанномъ III обязались имѣть не только самого Іоанна, но и сына его, Іоанна Молодого, старшими братьями, держать Іоанна Молодого такъ же, какъ и отца его, по смерти послѣдняго; не искать великаго княженія ни подъ кѣмъ изъ дѣтей Іоанна III. Затѣмъ, въ этихъ договорахъ великому князю предоставлялось право на всѣ выморочные удѣлы, т.-е. на тѣ удѣлы, владѣльцы которыхъ умирали безъ наслѣдниковъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, по мѣрѣ присоединенія къ Москвѣ удѣловъ, постепенно теряло всякое свое значеніе и боярское право отъѣзда. Это исконное право впервые было нарушаемо Іоанномъ III, когда онъ силою возвращалъ въ Москву бѣжавшихъ отъ него бояръ.

Были и при Іоаннѣ III усобицы; но въ этихъ усобицахъ удѣльнымъ князьямъ негдѣ было искать поддержки. Такъ, когда Борисъ и Андрей попросили псковитянъ принять къ себѣ въ Псковъ на житье ихъ семейства, обѣщая за это имъ помощь противъ нѣмцевъ,— псковитяне отвѣчали: «Сами, господари великіе князья, знаете: не можетъ одинъ рабъ двумъ господарямъ работать, по евангельскому слову; такъ и мы не хотимъ двумъ работать, но хотимъ одного господаря держаться, великаго князя Ивана Васильевича, старшаго брата вашего, а вамъ челомъ бьемъ: сами о своемъ добрѣ и о нашемъ думайте». Усобица кончилась весьма рѣшительнымъ поступкомъ Іоанна. Онъ велѣлъ схватить Андрея во время пребыванія его въ Москвѣ, и тотъ умеръ въ неволѣ. Стараясь оправдать свой поступокъ, Іоаннъ III, между прочимъ, такъ мотивировалъ его митрополиту: «Когда я умру, то онъ будетъ искать великаго княженія подъ внукомъ моимъ; а если самъ не будетъ, то смутитъ дѣтей моихъ; и станутъ они воевать другъ съ другомъ; и татары будутъ Русскую землю губить, жечь и плѣнить, и дань опять наложатъ; и кровь христіанская опять будетъ литься, какъ прежде; и всѣ мои труды останутся напрасны, и вы будете

рабами татаръ» *). Такимъ образомъ, возстанія удѣльныхъ князей при Іоаннѣ III кончились только однимъ страхомъ для московскаго населенія да грабежомъ нѣкоторыхъ пограничныхъ волостей. Для того, чтобы отнять у братьевъ предлогъ къ предъявленію старинныхъ правъ старшинства, онъ назвалъ сына своего, Іоанна Молодого, великимъ княземъ, вслѣдствіе чего всѣ важныя грамоты писались отъ имени двухъ великихъ князей; посольства отправлялись также къ двоимъ, и отвѣтъ на нихъ давался отъ двоихъ же; а затѣмъ, по смерти Іоанна, онъ объявилъ наслѣдникомъ сначала внука своего Димитрія, а затѣмъ сына Василія.

До сихъ поръ мы видѣли, что главною заботою московскихъ князей было собираніе русской земли. Изъ дружинныхъ вождей, какими были князья на югѣ до XIII в., они въ сѣверо-восточной Руси постепенно становятся собственниками, вотчинниками, хозяевами. Мы видѣли, какъ всѣ отношенія,—отношенія духовенства, боярства, простого населенія,—клонились къ утвержденію въ Москвѣ крѣпкаго самодержавія. Въ половинѣ XV в. все уже было приготовлено къ тому, чтобы новое государство приняло именно эту форму, Но отъ стараго порядка сохранились нѣкоторыя преданія, обычаи и пріемы, отъ которыхъ нужно было освободиться. Нужно было заставить удѣльныхъ князей, столпившихся при московскомъ дворѣ, и значительную часть боярства отвыкнуть отъ «старины», навсегда отказаться отъ притязаній, становившихся уже ко времени Іоанна III анахронизмомъ. Этому много содѣйствовалъ бракъ Іоанна съ Софьей Палеологъ, принесшей въ Россію преданія Византійской имперіи. Современники замѣтили, что Іоаннъ III послѣ женитьбы на племянницѣ византійскаго императора явился грознымъ государемъ на великокняжескомъ московскомъ столѣ; онъ первый и получилъ прозваніе Грознаго, потому что явился для удѣльныхъ князей и боярства *монархомъ*, требующимъ безпрекословнаго повиновенія, строго карающимъ за ослушаніе; онъ возвысился до недосягаемой царственной высоты, предъ которой бояринъ, князь, потомокъ Рюрика и Гедимина—должны были преклониться наравнѣ съ послѣднимъ изъ подданныхъ. Что во всемъ этомъ роль Софьи была весьма значительна, видно уже изъ того, какъ къ ней относились сторонники «старины»,

*) Интересныя подробности захвата Андрея см. у *Соловьева* Ист. Рос., т. V. стр. 65—67.

въ родѣ князя Курбскаго или Берсеня-Беклемишева, утверждавшаго однажды въ разговорѣ съ Максимомъ Грекомъ, что «какъ пришли въ Москву греки, такъ наша земля и замѣшалась; какъ пришла мать великаго князя (Василія III), великая княгиня Софья съ греками, такъ наша земля и замѣшалась». Этими словами озлобленный и опальный бояринъ желалъ намекнуть на непріятные ему новые, *самодержавные* пріемы Іоанна III и Василія III.

Важнѣйшимъ событіемъ внутренней дѣятельности Іоанна III было торжественное установленіе новаго порядка престолонаслѣдія, лишавшаго дядей старшинства надъ племянниками. Установленіе это, подготовленное его предшественниками, было подтверждено тѣмъ, что Іоаннъ заставилъ сына своего Василія заключить формальный договоръ съ младшимъ его братомъ Юріемъ, по которому послѣдній обязался держать великаго князя господиномъ и старшимъ братомъ. Въ этомъ договорѣ Василій говоритъ Юрію: «Придетъ воля Божія, возьметъ Богъ меня, великаго князя, и останутся послѣ меня дѣти, то сына моего, котораго я благословляю великимъ княжествомъ, тебѣ держать въ мое мѣсто своего господина и брата старшаго; великаго княжества подъ нимъ, подъ моею великою княгинею и подъ нашими дѣтьми блюсти и не обидѣть, ни вступаться, ни подыскиваться никакимъ способомъ». Вмѣстѣ съ тѣмъ великій князь сохраняетъ за собою право отдавать великокняжескій столъ не старшему сыну, а вообще кому пожелаетъ. Неудивительно послѣ этого, если Іоаннъ III, умирая, благословилъ сына своего Василія «самодержцемъ всея Руси».

Враги Россіи, привыкшіе пользоваться смутами на Руси и усобицами между ея князьями, съ нетерпѣніемъ ожидали смерти могущественнаго Іоанна III, надѣясь, что послѣ него эти усобицы возобновятся; но они ошиблись. Удѣльные князья были уже совершенно ослаблены, и новые порядки окрѣпли. Насколько теперь власть великаго князя всея Руси и самодержца была прочна, это видно изъ слѣдующаго. Въ 1511 году Василій III узналъ, что братъ его Симеонъ Калужскій, недовольный установившимися порядками, собирается отъѣхать въ Литву. Василій поступилъ съ нимъ строго. Онъ приказалъ ему явиться въ Москву. Симеонъ, видя, что его умыселъ открытъ и предугадывая, что готовится ему въ Москвѣ (примѣръ князя Андрея еще свѣжъ былъ въ памяти), началъ просить чрезъ митрополита, чрезъ владыкъ и братьевъ о помилованіи. Великій князь простилъ его, но перемѣнилъ у него всѣхъ бояръ и дѣтей

боярскихъ. Вообще правленіе Василія III слѣдуетъ считать прямымъ продолженіемъ правленія Іоанна III, такъ же, какъ и правленіе послѣдняго слѣдуетъ считать продолженіемъ правленія князей предшествовавшихъ. Издавна одно преданіе, одни стремленія и цѣли передавались другъ другу всѣми князьями московскими и даже всѣми князьями сѣверной Руси. Они употребляли и одинаковыя средства для осуществленія своихъ цѣлей. Отсюда всѣ эти князья поразительно похожи другъ на друга. Кромѣ наслѣдственной передачи характера на ихъ сходство имѣла вліяніе и самая одинаковость положенія, одинаковость среды, въ которой всѣ они обращались, подъ впечатлѣніями которой они вырастали и окрѣплялись. Для каждаго изъ нихъ съ самаго нѣжнаго возраста выдвигались на первый планъ одни и тѣ же немногіе, но важные предметы, на которыхъ сосредоточивалось всеобщее вниманіе, о которыхъ все говорило и при обращеніи съ которыми издавна употреблялись одинаковые пріемы. Въ этихъ пріемахъ заключалась единственная наука для молодыхъ, мудрость дѣдовъ и отцовъ, переходившая по завѣщанію отъ поколѣнія къ поколѣнію. Такъ, дѣятельность Іоанна III и успѣхи самодержавія при немъ неразрывно связаны съ дѣятельностью его предшественниковъ. Соединеніе сѣверо-восточной Руси началось съ усиленія Москвы, т.-е. съ Іоанна I Калиты, или, вѣрнѣе, съ брата его Юрія Даниловича, и почти окончилось при Василіи II Темномъ, ибо, въ сущности, при немъ было послѣднее княжеское междусобіе. Іоанну III легко было подчинить Новгородъ, потому что Новгороду никто уже не могъ оказать поддержки, кромѣ самихъ же сѣверо-восточныхъ князей. Послѣ «Мамаева побоища» не труденъ былъ, сравнительно, и подвигъ 1480 года. Словомъ, обширные размѣры, въ которыхъ представляется намъ дѣятельность Іоанна III, суть слѣдствія дѣятельности его предшественниковъ, и основанія величія Россіи были положены прежде Іаонна III. Но все это нисколько не отнимаетъ у него важной заслуги—умѣнья продолжать дѣло предшественниковъ при новыхъ условіяхъ, умѣнья осторожно нести народную «свѣчу» и не давать ей погаснуть...

При Василіи III самодержавіе сдѣлало значительный шагъ впередъ. Если при Іоаннѣ III всѣ именовались «государевыми холопами», и приближенные раболѣпно сдерживали дыханіе въ его присутствіи, то современники Василія, сравнивая сына съ отцомъ, находили, что отецъ все-таки совѣтовался съ боярами и позволялъ имъ иногда высказывать мнѣніе, несогласное съ его собственнымъ (такъ-называемая

«встрѣча»), а сынъ не любилъ этого, не любилъ совѣтоваться съ боярами и старыми людьми, допускалъ къ себѣ больше дьяковъ, которыхъ самъ возвышалъ, приблизивши къ себѣ, и отъ которыхъ всегда могъ легко избавиться. «Государь,—жаловался Берсень-Беклемишевъ Максиму Греку,—запершись самъ-третей, у постели всѣ дѣла дѣлаетъ». Положимъ, опальный бояринъ могъ нѣсколько преувеличивать то, что происходило на его глазахъ, и нельзя изъ его словъ выводить, что во время Василія III боярская дума потеряла всякое значеніе; но во всякомъ случаѣ, то, что говорилъ онъ, вполнѣ согласно съ характеромъ и стремленіями великаго князя. Герберштейнъ, авторъ правдивыхъ «Записокъ о Московіи», бывшій два раза въ Москвѣ въ качествѣ посла германскаго императора, человѣкъ очень наблюдательный и умный, такъ отзывается о власти великаго князя московскаго: «Онъ имѣетъ власть какъ надъ свѣтскими, такъ и надъ духовными особами и свободно, по своему произволу, распоряжается жизнью и имуществомъ всѣхъ. Между совѣтниками, которыхъ онъ имѣетъ, никто не пользуется такимъ значеніемъ, чтобы осмѣлиться въ чемъ-нибудь противорѣчить ему или быть другого мнѣнія. Если кто-нибудь спрашиваетъ о какомъ-либо неизвѣстномъ и сомнительномъ дѣлѣ, обыкновенно отвѣчаютъ: «знаетъ Богъ и великій Государь».

Пользуясь такою властью, Василій III не любилъ никакихъ стѣсненій. Еще Іоаннъ III, какъ мы видѣли, принужденъ былъ искать расположенія къ себѣ митрополита и оправдываться передъ нимъ въ своихъ дѣйствіяхъ. Теперь же и санъ митрополита давался по усмотрѣнію великаго князя. Что касается бояръ, то теперь мѣра, принимавшаяся въ Россіи при Іоаннѣ для ихъ удержанія отъ «отъѣздовъ» (крестоцѣловальныя записи), стала примѣняться и чаще и строже. Въ случаѣ попытокъ къ побѣгу, кромѣ крестоцѣловальныхъ записей, съ провинившихся брались еще значительныя денежныя пени; они отдавались затѣмъ на поруки другимъ, которые обязывались въ случаѣ ихъ побѣга платить за нихъ. У братьевъ своихъ Василій не отнималъ удѣловъ и даже одного изъ нихъ, Симеона, простилъ, когда тотъ задумалъ было бѣжать въ Литву; но при этомъ Василій не давалъ имъ ни въ чемъ воли, держалъ въ строгомъ повиновеніи, такъ что они были на ряду съ прочими владѣльцами вотчинъ, и, кромѣ того, окружилъ ихъ шпіонами, доносившими ему о каждомъ шагѣ братьевъ. И вмѣстѣ съ тѣмъ въ его дѣйствіяхъ постоянно обнаруживалось, что онъ намѣ-

ренъ обращался со всѣми своими подданными одинаково, безъ различія чиновъ и званій. Теперь родовитое происхожденіе мало имѣло значенія; на первомъ планѣ стояла милость государя, получить которую можно было не знатностью рода, а вѣрною службою. Суровый, рѣшительный характеръ Василія III обнаружился въ двухъ событіяхъ, закончившихъ объединеніе Руси: въ окончательномъ покореніи Пскова и Рязани. Когда псковичи разсорились съ великокняжескимъ намѣстникомъ, жалуясь на различныя злоупотребленія съ его стороны, Василій III сначала отправилъ въ Псковъ своего окольничаго и дьяка, которые должны были выслушать намѣстника и псковичей и «управить ихъ», потомъ,—когда никакой управы между намѣстникомъ и псковичами учинить не удалось, и когда въ Новгородъ, гдѣ находился въ это время Василій, явились новые послы изъ Пскова съ жалобами на намѣстника,—онъ поступилъ очень рѣшительно. Онъ приказалъ явиться къ нему въ Новгородъ всѣмъ желающимъ доказать обиды намѣстника. Такихъ «жалобныхъ людей» набралось очень много; между ними были посадники и бояре. На Крещеніе, послѣ водосвятія, всѣмъ имъ приказано было собраться на владычній дворъ, а посадникамъ, боярамъ, купцамъ и вообще такъ-называемымъ «лучшимъ людямъ»—во владычнюю палату. Когда всѣ собрались, имъ было объявлено, что они всѣ «поиманы Богомъ и великимъ княземъ Василіемъ Іоанновичемъ всея Руси», т.-е. арестованы. «Лучшимъ людямъ» было объявлено, что государь требуетъ снять вѣчевой колоколъ и болѣе не быть вѣчамъ во Псковѣ, а быть во Псковѣ и по пригородамъ и держать судъ государевымъ намѣстникамъ. Такова была *государева воля*, которой Псковъ принужденъ былъ подчиниться. Для избѣжанія различныхъ бунтовъ,—для того, чтобы навсегда упрочить соединеніе вольнаго города съ государствомъ,—было употреблено весьма суровое средство: до 300 семействъ было немедленно переселено изъ Пскова въ Москву, а на ихъ мѣсто водворены были подданные государю московскіе люди. Спустя семь лѣтъ и Рязань окончательно была присоединена. Рязанская земля во все царствованіе Іоанна III была покорна московскому государю. Въ началѣ царствованія Василія III тамъ управляла тетка его Агриппина именемъ своего малолѣтняго сына Ивана. Но когда выросъ этотъ князь, то вспомнилъ о прежней независимости своихъ предковъ и сталъ тяготиться зависимостью отъ Москвы. Василію III донесли, что рязанскій князь сносится съ татарами и хочетъ жениться на дочери крымскаго хана Махметъ-Гирея. Василій

позвалъ его къ себѣ и засадилъ подъ стражу, а мать его заточилъ въ монастырь. Рязань утратила свою отдѣльность и присоединена была къ Москвѣ. По общей политикѣ московскихъ князей и съ Рязанью было поступлено такъ же, какъ съ Новгородомъ, Тверью, Вяткою и Псковомъ: и оттуда было выселено множество жителей, а вмѣсто нихъ переведены были въ Рязань на жительство московскіе люди.

Такъ осуществлена была при Василіи III та задача, которую завѣщалъ своимъ потомкамъ Іоаннъ Калита, завѣщалъ если и не на словахъ, то своею политикой. Русь была объединена, освобождена отъ татаръ, и въ рукахъ великаго князя московскаго сосредоточилась обширная государственная власть, ничѣмъ не ограниченная. Внѣшнимъ образомъ новый государственный порядокъ, создавшійся на Руси къ началу XVI вѣка, обнаруживается въ «присвоеніи», какъ выражается Герберштейнъ, Василіемъ III царскаго титула. Титулъ этотъ, по словамъ Герберштейна, употреблялся въ сношеніяхъ съ римскимъ императоромъ и папою, съ королями шведскимъ и датскимъ, съ магистрами прусскимъ и ливонскимъ и съ султаномъ турецкимъ. Прежній титулъ Великаго Князя не отвѣчалъ уже обстоятельствамъ, не соотвѣтствовалъ ни положенію представителя верховной власти въ Московскомъ государствѣ ни положенію, которое начинала занимать Русская земля среди другихъ государствъ Европы. То высокое мнѣніе, которое теперь имѣли о себѣ великіе князья московскіе, кромѣ новаго титула, выражалось еще и въ различныхъ придворныхъ церемоніяхъ, изъ которыхъ главное значеніе должны были получить аудіенціи, даваемыя государемъ иностраннымъ посламъ. Они,—эти послы,—по возвращеніи домой должны разсказать о могуществѣ и богатствахъ русскаго государя. Поэтому во время пріема пословъ дѣлалось все возможное, чтобы произвести на нихъ самое выгодное впечатлѣніе.

А на Западѣ между тѣмъ зорко слѣдили за развивавшимся молодымъ государствомъ. Посолъ могущественнаго германскаго императора (сначала Максимиліана I, а потомъ Карла V) считаетъ уже необходимымъ познакомить европейское общество самымъ подробнымъ образомъ, насколько это было для него возможно, съ нравами и обычаями русскаго народа, съ образомъ правленія, даже съ исторіей и «хорографіей» Московскаго государства. Его «Записки о Московіи» («Rerum Moscovitarum commentarii») расходятся по всей Европѣ и служатъ источниковъ для составленія множества компиляцій о Россіи.

Но особенно зорко слѣдили за Россіей въ Римѣ. Зная о склонности Василія III къ сближенію съ Западомъ, папскій дворъ сталъ дѣлать свои обычныя попытки къ присоединенію русской церкви; римскій папа Левъ X изъявлялъ даже готовность дать Василію королевскій титулъ, а русскаго митрополита возвести въ санъ патріарха; онъ внушалъ ему надежду на обладаніе Литвою послѣ смерти Сигизмунда III и даже на обладаніе Константинополемъ, который онъ называлъ «отчиной» московскаго государя. Стоило только захотѣть овладѣть этою «отчиною», а у папы, по его словамъ, для этого готовы и пути и средства. Но все было осуществимо лишь при условіи соединенія русской церкви съ католическою, при такъ-называемой уніи, которую папѣ не удалось осуществить послѣ Флорентійскаго собора, несмотря на согласіе московскаго митрополита, грека Исидора, низложеннаго, какъ извѣстно, за самовольныя дѣйствія на этомъ соборѣ съ митрополіи и сдѣлавшагося въ Римѣ, куда онъ послѣ этого удалился, кардиналомъ.

Василій III умеръ въ 1533 г. Умирая, онъ приказывалъ братьямъ служить его сыну вѣрно, «неподвижно», какъ ему служили. А послѣ его кончины митрополитъ Даніилъ привелъ ихъ къ крестному цѣлованію на томъ, «чтобы они служили великому князю всея Руси и матери его, великой княгинѣ Еленѣ, и жили бы въ своихъ удѣлахъ; чтобы государство имъ подъ великимъ княземъ Іоанномъ не хотѣть, ни людей имъ отъ великаго князя Іоанна къ себѣ не отзывать, и чтобы стоять имъ *заодинъ* противъ недруговъ великаго князя и своихъ». Затѣмъ митрополитъ привелъ къ крестному цѣлованію всѣхъ бояръ, князей и дѣтей боярскихъ.

V.

На престолъ вступилъ Іоаннъ IV. Малолѣтство его, продолжавшееся 14 лѣтъ,—въ теченіе которыхъ государствомъ управляли разныя боярскія партіи,—развязало боярамъ руки и дало просторъ всѣмъ боярскимъ притязаніямъ. Всѣ 14 лѣтъ боярскаго управленія прошли въ смутахъ и спорахъ партій, и въ эту эпоху бояре не только не успѣли пріобрѣсти довѣрія народа, но возбудили всеобщую ненависть. Въ 1543 году властью завладѣла партія литовскихъ выходцевъ, предводительствуемыхъ государевыми дядьями, Глинскими. Но Глин-

скіе были плохими правителями, а сторонники ихъ и слуги жестоко тѣснили народъ. Мятежъ 1547 г., подготовленный врагами Глинскихъ, ниспровергъ ихъ партію. Великій князь Іоаннъ Васильевичъ, которому тогда было уже 17 лѣтъ, самъ принялъ управленіе подъ руководствомъ московской партіи, приблизившейся къ государю въ лицѣ Сильвестра, Адашева, кн. А. Курбскаго и митрополита Макарія. Партія эта, не успѣвшая возстановить боярскихъ правъ въ малолѣтство Іоанна, думала успѣть въ этомъ при помощи самого Іоанна и окружила его лучшими мужами, вліянію которыхъ молодой Іоаннъ совершенно подчинился. Такъ прошло 5 лѣтъ. Все это время Іоаннъ былъ самымъ исправнымъ ученикомъ своихъ наставниковъ; но онъ уже тяготился такою продолжительной опекою; ему давно уже хотѣлось быть такимъ же державнымъ государемъ, какими были его отецъ и дѣдъ. Бояре этого, однако, еще не замѣчали и продолжали смотрѣть на 22-лѣтняго Іоанна, какъ на младенца, творя всевозможныя злоупотребленія: они, напримѣръ, возвращали вотчины, отобранныя у бояръ при Іоаннѣ III и Василіи III; сами стали жаловать высшими почестями своихъ сторонниковъ и пр. Умный царь нѣкоторое время переносилъ все это терпѣливо; но когда во время его тяжкой болѣзни бояре отказались присягнуть сыну его Димитрію, упорно высказывая желаніе возвести на престолъ удѣльнаго князя Владимира Андреевича,—Іоаннъ окончательно къ нимъ охладѣлъ, и, выздоровѣвши, открылъ противъ нихъ борьбу. Онъ удалилъ отъ себя Сильвестра, Адашева и нѣкоторыхъ бояръ; онъ потребовалъ отъ остальныхъ, чтобы они присягнули служить ему вѣрою и правдою и не держаться болѣе партіи удаленныхъ. Вскорѣ затѣмъ началось постепенное преслѣдованіе боярскихъ родовъ московской партіи. Возникла опричнина со всѣми ея ужасами, и открылась такъ-называемая эпоха казней *)... Но сколько бы ни было случайныхъ, неповинныхъ жертвъ болѣзненной жестокости Іоанна, не слѣдуетъ забывать, что онъ всегда имѣлъ опредѣленную цѣль, которую преслѣдовали и дѣдъ и отецъ его: ограничить старинныя права боярства и поставить самодержавную власть русскаго государя въ то положеніе, которое создано было для нея

*) Прекрасное объясненіе происхожденія опричнины, въ связи съ вопросомъ о землевладѣніи въ Московскомъ государствѣ, см. въ «Лекціяхъ по русской исторіи» проф. *Платонова*, стр. 162—163. О болѣзненномъ состояніи Іоанна IV въ эпоху казней см. любопытное соч. проф. *Ковалевскаго* «Іоаннъ Грозный, какъ душевно-больной».

исторіей русскаго народа. Изъ русскихъ государей онъ даже первый составилъ себѣ полную теорію самодержавія. Еще на 17-мъ году онъ принялъ помазаніе на царство, формально утвердивъ за собою тотъ титулъ, который «присваивали» себѣ его предшественники. Онъ сдѣлалъ это, какъ самъ онъ говоритъ, по примѣру греческихъ царей и предка своего Владимира Мономаха и явился первымъ «прирожденнымъ» и «Божьею милостью» царемъ. Спустя десять лѣтъ, онъ получилъ утвержденіе этого сана отъ собора греческихъ святителей. Іоаннъ хотѣлъ вѣнчаться такимъ же чиномъ, какимъ вѣнчались цесари римскіе: отъ папы и патріарховъ. Онъ хотѣлъ слѣдовать примѣру Августа, Константина Великаго и Ѳеодосія; онъ связывалъ свое царское происхожденіе съ римской имперіей посредствомъ особой генеологіи, называя Рюрика потомкомъ Прусса, брата императора Августа. При немъ былъ сдѣланъ переводъ сочиненія Светонія о римскихъ цесаряхъ; онъ хотѣлъ имѣть переводъ сочиненій Тита Ливія и Кодекса Юстиніана. Высокое представленіе, которое имѣлъ Іоаннъ IV о своей власти, обнаруживается въ его отношеніи къ представителямъ духовной власти. «Священство не должно вмѣшиваться въ свѣтскія дѣла,— пишетъ онъ князю Курбскому,—дѣло монаховъ молчаніе; иное дѣло—правленіе царей, и иное—святителей». Библейскими примѣрами доказываетъ онъ своему противнику, что, какъ только власть доставалась въ руки жреца или священника, царство приходило въ упадокъ. «Или ты хочешь того же, что случилось съ Греціей,— пишетъ онъ Курбскому,—подчинившейся игу турокъ?» И самъ отвѣчаетъ: «Нѣтъ царства, которое не разорилось бы, будучи въ обладаніи поповъ».

Что касается мѣръ, принятыхъ Іоанномъ IV для ограниченія притязаній боярства, то онѣ были слѣдующія: 1) строгій надзоръ за своевольными отъѣздами бояръ въ Литву и другія земли (поручныя и крестоцѣловальныя записи), благодаря чему отъѣздъ сдѣлался почти невозможнымъ, потерялъ прежнюю свою законность и сталъ разсматриваться, какъ государственная измѣна, и 2) опричнина, дававшая царю новыя силы дѣйствовать съ большею самостоятельностью и независимостью противъ бояръ: опричники, самымъ своимъ отдѣленіемъ отъ земщины, поставлялись уже въ такое положеніе, что ихъ интересы дѣлались нераздѣльными отъ интересовъ государя. Опираясь на эту созданную имъ силу, царь смѣло приступилъ къ выполненію задушевнаго своего плана—обратить бояръ въ слугъ

государевыхъ и даже уничтожить поводы къ притязаніямъ на возобновленіе или поддержаніе ихъ древнихъ правъ, противорѣчащихъ современному состоянію государства. Какъ бы жестокъ ни былъ Іоаннъ IV, но въ общемъ онъ шелъ по стопамъ своихъ предшественниковъ. При немъ еще сильнѣе, чѣмъ при его предшественникахъ, значеніе знатнаго происхожденія, значеніе породы уступало значенію службы. Изъ сословія дѣтей боярскихъ стали выдвигаться называвшіеся прежде «дѣтьми боярскими дворовыми», а теперь просто дворянами: они составили высшій слой между дѣтьми боярскими и вскорѣ образовали отдѣльное сословіе. Ихъ значеніе состояло въ относительной близости къ царю, и званіе ихъ давалось дѣтямъ боярскимъ по царской милости. Дьяки, прежде занимавшіеся письмоводствомъ подъ начальствомъ бояръ и окольничихъ, стали теперь важными людьми: царь довѣрялъ имъ болѣе, чѣмъ родовитымъ людямъ. Одинъ изъ московскихъ бѣглецовъ, нѣкто Тетеринъ, — поставляя боярамъ на видъ, что царь плохо цѣнитъ ихъ службу, — въ своемъ письмѣ къ дерптскому намѣстнику, боярину Морозову, такъ характеризуетъ новые порядки:« Есть у великаго князя новые вѣрники, дьяки. Ихъ отцы вашимъ отцамъ и въ холопство не годились, а нынѣ не только землею владѣютъ, но и головами вашими торгуютъ».

Мѣры, придуманныя Іоанномъ противъ притязаній старинныхъ боярскихъ родовъ, имѣли обширное вліяніе: бояре были такъ ослаблены и столько потеряли съ утратою прежнихъ правъ, что не могли уже бороться не только съ государемъ, преемникомъ Іоанна, но даже съ его любимцемъ, своимъ братомъ, Борисомъ Годуновымъ. Годуновъ, захватившій при царѣ Ѳеодорѣ въ свои руки всю власть, пошелъ по стопамъ своего державнаго учителя Іоанна. При немъ боярская дума потеряла всякое значеніе и существовала только по имени, безпрекословно исполняя его приказанія. Всѣ попытки старшихъ бояръ сдѣлаться ближайшими совѣтниками и руководителями государя, остались безуспѣшными; упорнѣйшіе и знатнѣйшіе изъ бояръ частью были удалены отъ двора, частью отправлены въ ссылку, частью казнены.

Паденіе боярства и усиленіе самодержавной власти государя еще сильнѣе высказалось по смерти Ѳеодора Іоанновича. Несмотря на свою ненависть къ Годунову, бояре принуждены были согласиться на избраніе его въ преемники Ѳеодору и даже не осмѣлились заикнуться о возстановленіи старинныхъ своихъ правъ; въ соборномъ

опредѣленіи 1598 года всѣ единогласно написали: «Служити намъ ему, государю своему, царю и великому князю Борису Ѳеодоровичу и сыну его; и въ послушаньи намъ быти ихъ государскихъ повелѣній во всемъ; и добра хотѣти имъ, государемъ своимъ, правдою; и головъ намъ своихъ за ихъ, государей, не щадити; и межъ собою того смотрѣти накрѣпко, чтобы государю въ разрядныхъ и земскихъ дѣлахъ кручины не приносити ни которыми дѣлы, ни которою хитростью». Мало того, бояре присягою принуждены были отказаться отъ стариннаго права отъѣзда.

Утвердившись на московскомъ престолѣ, Борисъ еще сильнѣе сталъ развивать самодержавную власть. Чтобы ослабить бояръ, онъ постоянно старался удалять отъ дѣлъ богатѣйшихъ и умнѣйшихъ изъ нихъ; многихъ разослалъ по сибирскимъ городамъ подъ стражу. Вѣроятно, Борисъ и еще болѣе развилъ бы свою систему уничтоженія боярскихъ правъ; но голодъ, разбои, смуты въ народѣ, успѣхи самозванца—все это остановило развитіе этой системы.

Смерть Бориса и восшествіе на престолъ Лжедимитрія не измѣнили боярскихъ отношеній къ государю. Дума, составленная Лжедимитріемъ, и не пыталась возстановлять прежнія права боярства.

То же было и при Василіи Шуйскомъ. Въ той «записи», которую взяли отъ него бояре, онъ обѣщалъ только безъ боярскаго суда никого не казнить, не осуждать и не лишать имѣнія. Очевидно, въ данномъ случаѣ бояре заботились не о возстановленіи своихъ старинныхъ правъ и не объ ограниченіи власти государя, а только о своей личной и имущественной безопасности. Мысль о политическомъ ограниченіи царской власти впервые явилась у средняго боярства и московскаго дворянства во время переговоровъ съ польскимъ королемъ Сигизмундомъ объ условіяхъ избранія сына его, Владислава, на московскій престолъ. Представители этого средняго боярства заключили съ Сигизмундомъ любопытный договоръ 4-го февраля 1610 г. Вотъ содержаніе этого договора. Въ немъ, во-первыхъ, опредѣлялись права всего народа и, во-вторыхъ, устанавливался порядокъ высшаго управленія. Здѣсь повторены были личныя и имущественныя обезпеченія, изложенныя въ «записи» Василія Шуйскаго. Сверхъ того, выражены были и другія права подданныхъ:

1) всѣ судятся по закону и наказываются только по суду; 2) всѣ возвышаются по заслугамъ, а не по одному только происхожденію; 3) всѣ имѣютъ право выѣзжать въ другія христіанскія государства,

для образованія; 4) правительственную власть государь дѣлитъ съ двумя учрежденіями: Земскимъ Соборомъ и Боярской Думой; 5) Земскій Соборъ, состоящій изъ выборныхъ чиновъ отъ всего государства, имѣетъ учредительный авторитетъ; государь вмѣстѣ съ нимъ устанавливаетъ основные законы и измѣняетъ старые; 6) Боярская Дума имѣетъ авторитетъ законодательный: она вмѣстѣ съ государемъ рѣшаетъ вопросы текущаго законодательства; 7) Боярская Дума есть и высшее судебное учрежденіе: она вмѣстѣ съ государемъ рѣшаетъ важнѣйшія судебныя дѣла *).

При избраніи на царство Михаила Ѳеодоровича уже не было и помину о какомъ-либо стѣсненіи верховной власти. Бояре вмѣстѣ со всѣмъ народомъ цѣловали крестъ: «За царя Михаила Ѳеодоровича и за дѣтей, которыхъ ему впередъ Богъ дастъ, души свои и головы положити; а также намъ, боярамъ и дворянамъ и приказнымъ людямъ, не по отечеству и не по своему достоинству, свыше своего отечества и службы, мимо царскаго повелѣнія, чести себѣ никакой не хотѣти и не искати; и вотчины и помѣстья держати по своей мѣрѣ, чѣмъ кого государь пожалуетъ; и быти въ государскихъ дѣлахъ безъ прекословія: какъ кому государь велитъ быть на своей службѣ, такъ тому и быти».

Обстоятельства, при которыхъ Михаилъ вступилъ на престолъ, требовали отъ представителя верховной власти особенной энергіи. Съ двумя государствами, Польшею и Швеціей, не была еще окончена война. Оба эти государства владѣли окраинами Московскаго государства и выставляли двухъ претендентовъ на московскій престолъ, двухъ соперниковъ новоизбранному царю. Третьяго соперника провозглашала ему казацкая вольница въ Астрахани, въ лицѣ малолѣтняго сына Марины. Заруцкій во имя его затѣвалъ двинуть турокъ и татаръ на окончательное разореніе Русской земли. Даже германскій императоръ имѣлъ надежду посадить на московскій престолъ одного изъ своихъ братьевъ... Внутри государства многіе города были сожжены до тла, и самая Москва находилась въ развалинахъ. Повсюду бродили шайки разбойниковъ. Внутреннія области сильно безлюдѣли. Поселяне умирали съ голоду. Вездѣ господствовала страшная нищета. Въ казнѣ не было денегъ и трудно было собрать ихъ съ разоренныхъ подданныхъ. Но самая великая бѣда состояла въ томъ,

*) Ключевскій.—«Краткое пособіе по русской исторіи». М. 1906 г., стр. 106.

что московскіе люди, по мѣткому выраженію матери молодого царя, «измалодушествовались». Всякій думалъ только о себѣ; мало было чувства долга, чести и законности. Всѣ лица, которымъ повѣрялось управленіе и правосудіе, были склонны для своихъ выгодъ грабить и утѣснять подчиненныхъ не хуже казаковъ и наживаться на счетъ бѣднаго народа. А новый царь былъ очень молодъ: ему было только 16 лѣтъ. При такихъ обстоятельствахъ опасность грозила не только самодержавію, завершавшему свое развитіе, но и всей землѣ, не особенно давно объединившейся. Одинъ иностранецъ, бывшій въ то время въ Москвѣ, въ своихъ запискахъ, между прочимъ, выразился: «Надѣюсь, что Богъ откроетъ глаза юному царю, какъ то было съ прежнимъ царемъ Иваномъ Васильевичемъ, ибо такой царь нуженъ Россіи, иначе она пропадетъ: народъ русскій благоденствуетъ только подъ дланью своего владыки»...Къ счастью, живъ былъ отецъ юнаго государя — умный, опытный, энергичный Филаретъ. Онъ взялъ власть въ свои руки и вскорѣ пріобрѣлъ большое вліяніе не только на дѣла духовныя, но и на свѣтскія. Безъ его воли ничего не дѣлалось. Иностранные послы являлись къ нему, какъ къ государю. Самъ онъ, какъ и сынъ, носилъ титулъ Великаго Государя. Въ его личности было что-то повелительное. Бояре и всѣ думные и близкіе люди находились у него въ полномъ повиновеніи. Справедливый и милостивый съ покорными, онъ былъ грозенъ для тѣхъ, кто рѣшался итти противъ него, и тотчасъ отправлялъ въ ссылку строптивыхъ. Всѣ важные указы царя писались не иначе, какъ съ совѣта и благословенія отца его. Однимъ изъ первыхъ дѣлъ патріарха Филарета въ области свѣтскаго управленія было созваніе Земскаго Собора, который долженъ былъ представить полное изображеніе разореннаго государства и сообщить мѣры, «чѣмъ государству Московскому полниться и устроить государство такъ, чтобы всѣ пришли въ достоинство»; государь же обѣщалъ «промышлять, чтобы во всемъ поправить и какъ лучше». Подъ руководствомъ Филарета Михаилъ Ѳеодоровичъ успѣлъ пріобрѣсти политическую опытность, и ему оставалось только по смерти отца осторожно и твердо итти по колеѣ, имъ проложенной. Послѣ смерти Филарета Михаилъ Ѳеодоровичъ царствовалъ еще двѣнадцать лѣтъ.

Въ 1645 году на престолъ вступилъ Алексѣй Михайловичъ.

Этотъ привѣтливый, ласковый, благочестивый, «тишайшій» царь зналъ, какого труда его предшественникамъ стоило довести царскую

власть до такой высоты, на которой онъ ее засталъ, и потому всячески заботился о томъ, чтобы не умалить ея достоинства. При немъ даже малѣйшее, хотя бы случайное несоблюденіе правильности титула считалось важнымъ государственнымъ преступленіемъ.

Всѣ иноземцы, посѣщавшіе Москву, поражались величіемъ двора московскаго государя. «Дворъ московскаго царя, — говоритъ англичанинъ Карлейль, — такъ красивъ и держится въ такомъ порядкѣ, что между всѣми христіанскими монархами едва ли есть одинъ, который превосходилъ бы въ этомъ московскаго. Все сосредоточивается около двора. Подданные, ослѣпленные его блескомъ, пріучаются тѣмъ болѣе благоговѣть передъ царемъ и честить его почти наравнѣ съ Богомъ». По свидѣтельству Котошихина, Алексѣй Михайловичъ былъ гораздо болѣе самодержавнымъ, чѣмъ его отецъ. Дѣйствительно, мы не встрѣчаемъ при немъ такъ часто земскихъ соборовъ, какъ это бывало при Михаилѣ. При немъ земство поглощается государствомъ. Его царствованіе было временемъ полнаго развитія приказовъ и приказной администраціи, временемъ паденія областного самоуправленія, введеннаго, хотя и не повсемѣстно, Іоанномъ IV. Боярская Дума потеряла при немъ всякое дѣйствительное значеніе; ей оставалось только безпрекословно исполнять то, что прикажетъ государь. Высшею правительственною инстанціей дѣлается учрежденный въ это же царствованіе Приказъ Тайныхъ Дѣлъ, въ которомъ дѣла самыя важныя разсматривались подъ предсѣдательствомъ самого государя и который, по словамъ Котошихина, былъ учрежденъ съ тою цѣлью, чтобы «царская мысль и дѣло исполнялись всѣ по *царскому хотѣнію*, а бояре и думные люди о томъ бы не вѣдали». Полную характеристику «тишайшаго» царя, какъ самодержца, даетъ Котошихинъ въ слѣдующихъ словахъ: «И съ кѣмъ похочетъ учинить войну и покой, и, по покою, что кому по дружбѣ отдати, или какую помочь чинити, или иныя какія великія и малыя своего государства дѣла похочетъ по своей мысли учинить, съ бояры и съ думными людьми спрашивается о томъ мало: въ его волѣ, что хочетъ, учинити можетъ. Однако, кого изъ бояръ и изъ думныхъ и изъ простыхъ людей любитъ и жалуетъ, спрашиваетъ и совѣтуется съ ними о всякихъ дѣлахъ».

При Алексѣѣ же Михайловичѣ въ его Уложеніи впервые являются точно формулированные законы, оберегающіе личность государя и обезпечивающіе государство отъ попытокъ къ государствен-

нымъ переворотамъ, отъ повторенія событій смутной эпохи *). Какъ Алексѣй Михайловичъ дорожилъ независимостью своей власти, достаточно обнаруживается въ его отношеніяхъ къ патріарху Никону. Дорожа своею властью и славою могущественнаго государя у себя дома, онъ въ то же время дорожилъ этою славою и славой своего государства и въ чужихъ земляхъ. Пріемъ иноземныхъ пословъ былъ для него большимъ праздникомъ; любилъ онъ разсылать и своихъ пословъ въ чужеземныя государства. Въ его царствованіе мы встрѣчаемъ нѣсколько такихъ посольствъ, отправленныхъ даже безъ особенной нужды.

За два года до своей смерти онъ, по примѣру Іоанна III, совершилъ дѣйствіе, имѣвшее большое государственное значеніе. Этимъ дѣйствіемъ онъ торжественно освятилъ установившійся уже въ Россіи порядокъ престолонаслѣдія. 1-го сентября 1674 года въ Успенскомъ соборѣ съ возвышеннаго мѣста, устланнаго персидскими коврами, царь «объявилъ» народу своимъ наслѣдникомъ достигшаго совершенолѣтія царевича Ѳеодора. Для этого составленъ былъ особый обрядный чинъ съ приличествующими событію чтеніями изъ Евангелія, Апостола, пророчествъ; съ водоосвященіемъ и кропленіемъ св. водою; съ произнесеніемъ рѣчей отъ патріарха къ царю, отъ царя и царевича къ патріарху; съ поздравленіями отъ духовныхъ и мірскихъ людей, обращенными къ царю и царевичу, и съ обратнымъ поздравленіемъ отъ послѣднихъ «къ освященному собору», — т.-е. высшему духовенству, — и ко всѣмъ православнымъ христіанамъ. Въ заключеніе былъ царскій пиръ. Въ ознаменованіе этого торжественнаго событія царь пожаловалъ всѣмъ служилымъ людямъ придачу къ ихъ окладамъ.

Вообще Алексѣй Михайловичъ, человѣкъ идейный, любилъ во всемъ и внѣшнюю обрядовую сторону. Онъ былъ убѣжденъ, что во все, что бы ни дѣлалъ человѣкъ, нужно вносить порядокъ, «чинъ». «Хотя и мала вещь—говорилъ онъ,—а будетъ по чину честна, мирна, стройна, благочинна, — никтоже зазритъ, никтоже похулитъ, всякій похвалитъ, всякій прославитъ и удивится, что и малой вещи честь и чинъ и образецъ положенъ по мѣрѣ». Чинъ и благоустройство для Алексѣя Михайловича—залогъ успѣха во всемъ: «безъ чина же всякая вещь не утвердится и не укрѣпится; безстройство же теряетъ дѣло и возставляетъ бездѣлье». Поэтому царь Алексѣй Михайловичъ

*) См. въ Уложеніи главу «о Государской чести».

очень заботился о порядкѣ во всякомъ большомъ и маломъ дѣлѣ. Онъ только тогда бывалъ счастливъ, когда на душѣ у него было свѣтло и спокойно, все на мѣстѣ, все по чину. Объ этомъ-то внутреннемъ равновѣсіи и внѣшнемъ порядкѣ болѣе всего заботился Алексѣй Михайловичъ, мѣшая дѣло съ потѣхой и соединяя строгій аскетизмъ съ чистыми и мирными наслажденіями.

Такова была личность Алексѣя Михайловича, стоявшаго на рубежѣ двухъ періодовъ русской исторіи. Казалось бы, что его царствованіе должно было быть мирнымъ и тихимъ временемъ для Московскаго государства, а между тѣмъ теченіе исторической жизни поставило царю Алексѣю много чрезвычайно трудныхъ и жгучихъ задачъ и внутри и внѣ государства: вопросы экономической жизни, законодательные и церковные, борьба за Малороссію, безконечно трудная, — все это требовало чрезвычайныхъ усилій правительственной власти и народныхъ силъ. Много критическихъ минутъ пришлось тогда пережить нашимъ предкамъ, и все-таки бѣдная силами и средствами Русь успѣла выйти побѣдительницей изъ внѣшней борьбы, успѣла справляться и съ домашними затрудненіями. Правительство Алексѣя Михайловича стояло на должной высотѣ во всемъ томъ, что ему приходилось дѣлать: являлись способные люди, отыскивались средства; неудачи не отнимали энергіи у дѣятелей; если не удавалось одно средство, для достиженія цѣли искали новыхъ путей. Шла горячая, напряженная дѣятельность, и за всѣми дѣятелями эпохи, во всѣхъ сферахъ государственной жизни видна намъ добродушная и важная личность царя Алексѣя. Чувствуется, что ни одно дѣло не проходитъ мимо него: онъ знаетъ ходъ войны; онъ руководитъ работой дипломатіи; онъ въ боярскую думу вноситъ рядъ вопросовъ и указаній по внутреннимъ дѣламъ; онъ слѣдитъ за церковной реформой; онъ въ дѣлѣ патріарха Никона принимаетъ дѣятельное участіе. Онъ вездѣ, постоянно съ полнымъ пониманіемъ дѣла, постоянно добродушный, искренній, ласковый. Но нигдѣ онъ не сдѣлаетъ ни одного быстраго движенія, ни одного рѣзкаго шага впередъ. На всякое дѣло онъ откликнется съ полнымъ его пониманіемъ, не устранится отъ разрѣшенія тѣхъ вопросовъ, какіе ему настойчиво ставитъ жизнь. Но отъ него совершенно нельзя ждать той страстной энергіи, какою отмѣчена дѣятельность его геніальнаго сына, той смѣлой иниціативы, какой отличался Петръ. Тѣмъ не менѣе крупный умъ царя Алексѣя былъ виденъ не только его современникамъ, но и современникамъ эпохи Петра. Не даромъ

въ самую пору преобразованій Петра Великаго князь Яковъ Долгоруковъ равнялъ дѣла Алексѣя съ дѣлами Петра и говорилъ Петру: «Государь! Въ иномъ отецъ твой, въ иномъ ты больше хвалы и благодаренія достоинъ».*)

Алексѣю Михайловичу наслѣдовалъ старшій его сынъ Ѳеодоръ. Изъ событій его царствованія въ исторіи самодержавія важное значеніе имѣетъ уничтоженіе мѣстничества. Мѣра эта, хотя и не окончательно, утвердила преимущество службы государю передъ породою, происхожденіемъ. Она дала возможность Петру Великому не стѣсняться въ выборѣ себѣ вѣрныхъ, надежныхъ слугъ и помощниковъ.

VI.

Въ царствованіе Алексѣя Михайловича процессъ развитія и укрѣпленія самодержавія въ Россіи завершился. Прежде чѣмъ перейти къ разсмотрѣнію дальнѣйшаго хода русской исторіи, постараемся подвести итоги всему изложенному нами и остановимся на вопросѣ о томъ, какъ само общество вліяло на организацію государства въ царскій періодъ нашей исторіи.

При вступленіи въ царскій періодъ русской исторіи, первый фактъ, который поражаетъ наше вниманіе, это—быстро возросшее въ два предшествующихъ княжескихъ періода Московское государство и вмѣстѣ съ нимъ еще болѣе растущая и крѣпнущая власть московскаго государя. Она быстро уничтожаетъ маленькихъ самостоятельныхъ князей («княжатъ») и побѣдоносно выходитъ изъ борьбы съ сѣверными республиками. Гдѣ же объясненіе этого великаго явленія? Оно заключается въ томъ, что московскій государь явился выразителемъ стремленія русскаго общества, сознававшаго необходимость образовать сильное и могучее государство, чтобы съ успѣхомъ бороться со своими врагами. Великое дѣло объединенія могла совершить только монархія, а потому не только маленькія удѣльныя княжества, но и сѣверныя республики должны были преклониться передъ нею. Не Іоаннъ III, не Василій III покорили удѣльныя княжества и сѣверныя республики: ихъ покорилъ Димитрій Донской, поднявъ знамя борьбы съ татарами.

---

*) Проф. *С. Ѳ. Платоновъ*.—«Статьи по русской исторіи». Петерб. 1903 г. См. главу: «Царь Алексѣй Михайловичъ».

Созданная борьбой съ татарами самодержавная власть московскаго государя не уменьшалась, но увеличивалась, потому что политическое положеніе наше въ то время было таково, что Московское государство скорѣе похоже было на военный лагерь, чѣмъ на мирное общество людей, соединенныхъ во имя гражданскаго преуспѣванія. Существованію только что родившагося государства враги угрожали со всѣхъ сторонъ. Самая жизнь носила въ немъ совершенно военный характеръ. Каждый годъ ждали нападенія, говорили о войнѣ. Почти всѣ экономическія средства государства уходили на его защиту. Рѣдкій годъ проходилъ безъ набѣга, пожара, опустошенія. Вполнѣ естественно, что общество смотрѣло, какъ на свое спасеніе, на ту власть, которая уже однажды спасла его отъ татаръ. Что именно необходимость отстаиванія національной самобытности была главною причиной возвышенія царской власти, это особенно ясно изъ сравненія русской исторіи съ исторіей государствъ западно-европейскихъ, гдѣ развивался процессъ, противоположный нашему: ослабленіе королевской власти. Главная причина слабости королевской власти и усиленія феодализма на Западѣ заключается именно въ томъ, что европейскіе народы были безопасны отъ новаго нашествія. Вслѣдствіе этой безопасности общественное мнѣніе не вызывало укрѣпленія центральной власти. Границъ не нужно было охранять опасность грозила только отъ покореннаго населенія, а потому король долженъ былъ усиливать власть графовъ, какъ центровъ военной силы, на случай возмущенія. При отсутствіи національныхъ войнъ графы могли постоянно жить въ своихъ провинціяхъ, вслѣдствіе чего, естественно, сила ихъ увеличилась, тогда какъ отъ бездѣйствія королевская власть слабѣла, и народъ, такъ сказать, забывалъ о ея существованіи.

Итакъ, передъ нами, — на востокѣ и западѣ Европы, — два историческихъ процесса, противоположныхъ одинъ другому, въ развитіи отношеній между верховною властью и народомъ. Разсмотримъ эти два процесса подробнѣе*).

На западѣ Европы историческія условія дѣйствовали такъ, что здѣсь очень рано образовались отдѣльныя сословія. И королевская власть, которая не участвовала въ образованіи сословій, оказалась

*) По соч. *Алексѣева* «Земскіе соборы древней Руси» («Журналъ для всѣхъ», 1902 г., ноябрь). См. также 1-ю статью книги *Водовозова* «Очерки изъ русской исторіи XVIII в.» и соч. *Хльбникова* «О вліяніи общества на организацію государства въ царскій періодъ русской исторіи». Петербургъ. 1869 г.

лицомъ къ лицу со сплоченной сословной организаціей. Съ такой сплоченной организаціей, какую изъ себя представляли западно-европейскія сословія, нельзя было не считаться, и нужно было съ ними установить извѣстныя отношенія. Сословія были старѣе королевской власти, имѣли за собою историческую давность. Въ теченіе вѣковъ они завоевали себѣ извѣстное положеніе, усвоили извѣстные обычаи, привычки, наконецъ, пріобрѣли права и привилегіи. Особенно въ этомъ отношеніи выдвинулись дворянство и духовенство. Дворянство вначалѣ, какъ и у насъ въ древней Руси, составляло военную дружину, предводимую княземъ. Но западно-европейскіе дружинники очень рано осѣли на мѣстахъ и пустили глубокіе корни въ занятой ими мѣстности. Они образовали классъ военно-служилыхъ землевладѣльцевъ и вступили въ прочныя отношенія къ своимъ властямъ (сюзеренамъ). Эти отношенія—служебно-поземельныя—впослѣдствіи закрѣпились въ видѣ очень сложной феодальной системы.

Система эта была построена на землевладѣніи и службѣ. Всѣ землевладѣльцы, какъ крупные, такъ и мелкіе, были связаны между собою службой. Самые мелкіе служили менѣе мелкимъ, мелкіе—крупнымъ, крупнѣе—болѣе крупнымъ и т. д. Выходило такъ, что каждый землевладѣлецъ кому-нибудь да служилъ и самъ пользовался службой кого-нибудь. Не служилъ никому только стоявшій наверху этой живой лѣстницы—король и никто не служилъ стоявшему въ самомъ низу лѣстницы—виллану (крестьянину). Служба была военная. Тѣ, которые служили другимъ, назывались вассалами (подданными), а тѣ, которымъ служили,—сеньерами (господами). Сеньеры (средневѣковые бароны, герцоги, графы и т. д.) въ предѣлахъ своихъ владѣній были очень самостоятельны: творили судъ, издавали законы, вели войны съ сосѣдними сеньерами, иногда даже съ самимъ королемъ. Рядомъ съ этими свѣтскими феодалами стояли не менѣе самостоятельные духовные феодалы (аббаты, прелаты, епископы).

Этой-то феодальной системой и былъ связанъ король съ дворянствомъ и отчасти съ духовенствомъ. Хотя онъ, какъ мы видѣли, стоялъ наверху феодальной лѣстницы, однако, былъ частью ея и притомъ не всегда самою большою. Случалось, что кто-нибудь изъ феодаловъ, его вассаловъ, обладалъ большею земельною собственностью, чѣмъ король.

Понятно, какую серьезную силу имѣлъ передъ собою король въ лицѣ дворянства. Если эта сила за него, онъ силенъ; если она противъ

него, онъ слабъ. А чтобы она была за него, нужно было съ нею ладить, уважать ея права. Не меньшую, если не большую силу представляло на западѣ Европы духовенство. Церковь занимала очень самостоятельное и обособленное положеніе, была, такъ сказать, государствомъ въ государствѣ и оспаривала власть у королей; кромѣ того, она обладала огромными богатствами. Наконецъ, успѣхи торговли и промышленности выдвинули городскія и сельскія вольныя общины, которыя тоже противопоставили свои права королевской власти.

Главнымъ орудіемъ королевской власти были деньги и войско. Но то и другое находилось въ рукахъ сословій. Сословія обязаны были помогать королю деньгами и войскомъ по договору и постольку, поскольку требовалъ договоръ. Стало-быть, пока король соблюдалъ договоръ, власть его была обезпечена. Нарушался договоръ—и помощь исчезала. Между тѣмъ, по условіямъ того времени (велись частыя войны), королю нерѣдко не хватало обычныхъ средствъ, часто требовались экстраординарные расходы. Взять ихъ было неоткуда, кромѣ какъ у тѣхъ же сословій въ видѣ субсидій или новыхъ налоговъ. Въ обоихъ случаяхъ, однако, было необходимо согласіе сословій.

Такимъ образомъ, на западѣ Европы королевская власть оказывается въ тѣсныхъ отношеніяхъ съ сословной организаціей, и отношенія эти строятся, главнымъ образомъ, на матеріальной зависимости короля отъ сословій. Какъ мы видѣли, королю въ извѣстныхъ случаяхъ нужны были дополнительныя средства. А такъ какъ такіе случаи тогда бывали очень часто, то королю очень часто приходилось обращаться къ сословіямъ за согласіемъ. Для этого онъ созывалъ ихъ на собранія. Такимъ путемъ возникли сословныя собранія на западѣ Европы (напримѣръ, «генеральные штаты» во Франціи).

На эти собранія являлись представители сословій. Иногда сословія отказывали королю въ помощи или требовали за помощь какого-нибудь вознагражденія со стороны короля. По обстоятельствамъ король или шелъ на уступки или искалъ другихъ средствъ. И вотъ такимъ путемъ уступокъ и борьбы этихъ двухъ сторонъ, короля и сословій, сохранялись и переходили изъ поколѣнія въ поколѣніе права сословій. Особенно яркую и полную картину такой борьбы двухъ силъ даетъ намъ Англія, гдѣ уже въ XIII вѣкѣ королевская власть была сильно ограничена *сословнымъ* представительствомъ.

На западѣ Европы развитіе формъ участія народа въ управленіи на этомъ не остановилось. Какъ повсемѣстно существовавшія въ древ-

нее время народныя собранія уступили въ средніе вѣка мѣсто сословнымъ, такъ послѣднія—народному представительству. Сословныя собранія, имѣвшія смыслъ и жизнеспособность въ средніе вѣка, когда сословія жили особыми интересами, утратили всякій смыслъ и стали непригодными въ новое время. Успѣхи знанія, образованія, торговли и промышленности, хозяйственные и политическіе перевороты перевернули вверхъ дномъ средневѣковой строй, разрушили застывшія сословія, перемѣшали людей различныхъ сословій и создали общій типъ гражданина, не зависящаго ни отъ какихъ сословныхъ рамокъ. Сословныхъ собраній не могло уже быть по одному тому, что исчезли самыя сословія въ средневѣковомъ смыслѣ. Средневѣковыя сословія отличались замкнутостью и обособленностью. Каждое сословіе имѣло свои права и обязанности, и переходъ изъ одного сословія въ другое былъ затруднителенъ. Теперь, съ ослабленіемъ сословныхъ перегородокъ, на мѣсто сословнаго представительства явилось *народное* представительство. Это уже послѣдняя форма участія народа въ управленіи, существующая въ настоящее время.

Такъ шло на западѣ Европы развитіе отношеній между верховной властью и народомъ.

У насъ, какъ извѣстно, князь появляется на исторической сценѣ, какъ и на западѣ Европы, окруженный дружиной, и при помощи дружины строитъ гражданскій порядокъ страны и защищаетъ ея границы. Но между княземъ и дружиной и остальнымъ обществомъ на Руси не завязывается тѣхъ прочныхъ связей, какія, какъ мы видѣли, завязывались на западѣ Европы и привели къ феодальной системѣ. Князей и дружинниковъ связывалъ личный договоръ, который соблюдался, пока обѣ стороны были довольны другъ другомъ. Но стоило одной сторонѣ на что-нибудь обидѣться, и связь между княземъ и дружинникомъ расторгалась. Князей на Руси до московскаго объединенія было много, и дружинники имѣли возможность выбирать между ними. Поэтому они служили тому князю, который доставлялъ имъ больше выгодъ, и до тѣхъ поръ, пока онъ доставлялъ эти выгоды. А когда выгоды уменьшались или отношенія портились, они уходили къ другому. Итакъ, дружинники находились въ постоянномъ движеніи, переходя отъ одного князя къ другому. Но и князь не сидѣлъ спокойно. Какъ извѣстно, въ періодъ кіевской Руси князья владѣли княжествами (княжескими столами, престолами) по старшинству. Русская земля въ цѣломъ принадлежала всему княжескому роду Рю-

риковичей, а отдѣльные князья владѣли временно отдѣльными княжествами (столами) и разсаживались по столамъ въ порядкѣ старшинства. Пока всѣ наличные князья были живы, всѣ сидѣли спокойно. Но вотъ кто-нибудь изъ князей умеръ, и все приходило въ движеніе. Отношенія старшинства вслѣдствіе смерти одного князя нарушались, и, чтобы возстановить ихъ правильность, князья снова передвигались и усаживались до новой смерти кого-либо изъ князей. Итакъ, постоянно происходило передвиженіе князей изъ города въ городъ. Дружинники тоже участвовали въ этомъ передвиженіи, но сообразуясь со своими выгодами. Они или шли за княземъ, когда онъ переходилъ въ другой городъ или оставались въ томъ же городѣ и служили уже новому князю *).

Такъ продолжалось до тѣхъ поръ, пока князья не прекратили мѣну княжескихъ столовъ и не осѣли прочно въ разъ доставшихся имъ княжествахъ. Это произошло тогда, когда Русь распалась на отдѣльныя княжества — области. Тогда князь пересталъ кочевать, сдѣлался осѣдлымъ жителемъ. Но дружинники въ это время продолжали свое скитальчество, кочевую жизнь. «Вольная воля» — было ихъ лозунгомъ. Если они и пріобрѣтали себѣ земельное имущество въ какомъ-либо княжествѣ, это не препятствовало ихъ свободнымъ переѣздамъ. По законамъ того времени, князь не могъ мстить отъѣхавшему отъ него дружиннику, и потому дружинникъ могъ, владѣя землей въ одномъ княжествѣ, служить другому князю, не опасаясь за свои земельныя владѣнія. «Вольная воля», т.-е. полная свобода перехода, была правомъ не только дружинниковъ, но и многочисленнаго класса тогда еще свободныхъ крестьянъ. Крестьяне тоже не заживались подолгу на одномъ мѣстѣ, а переходили съ мѣста на мѣсто, отъ одного землевладѣльца къ другому, глядя по выгодамъ. Такимъ образомъ, князь, можно сказать, былъ единственнымъ осѣдлымъ человѣкомъ. Вокругъ него все находилось въ движеніи; все населеніе

*) Нѣкоторые признаки феодализма замѣчаются у насъ лишь въ эпоху Удѣльной Руси; но феодальный порядокъ у насъ не успѣлъ развиться; онъ постепенно сталъ падать, едва зародившись, съ Іоанна III, по мѣрѣ пониженія удѣльныхъ князей («княжатъ») подъ тяжелой рукой московскихъ государей. Іоаннъ Грозный, взялъ въ 1565 году въ свою «опричнину» остатки наслѣдственныхъ удѣльныхъ владѣній «княжатъ», окончательно обезсилилъ ихъ, лишивъ опоры ихъ политическія притязанія. Одновременно прекратилось и развитіе феодальныхъ отношеній среди землевладѣльческаго боярства. См. спеціальное и весьма интересное изслѣдованіе покойнаго *Н. П. Сильванскаго* «Феодализмъ въ древней Руси». Петербургъ. 1907.

приходило и уходило, не связывая себя съ государемъ-владѣльцемъ земли (княземъ) ничѣмъ, кромѣ чисто личнаго и срочнаго договора.

Такая необыкновенная подвижность населенія, текучесть составныхъ частей его, какой не было на западѣ Европы, конечно, не давала возможности населенію образовать изъ себя замкнутыя группы, сословія, какъ это было на Западѣ. Между тѣмъ время шло. Одинъ изъ удѣльныхъ князей, московскій, выдѣлился изъ другихъ и началъ дѣло объединенія Руси, кончившееся образованіемъ единаго Московскаго государства, обратившагося потомъ во Всероссійское государство. Собирая и присоединяя къ своему княжеству земли удѣльныхъ князей, московскій князь собралъ вокругъ себя какъ самихъ князей удѣльныхъ, такъ и ихъ дружинниковъ. Они всѣ переходили къ нему на службу. Но теперь служба изъ вольной и срочной обратилась въ обязательную и безсрочную. Такимъ образомъ, около московскаго князя образовался многочисленный классъ помощниковъ, служилыхъ людей, различныхъ своею знатностью и богатствомъ, но объединенныхъ между собою общей обязанностью — служить московскому князю. За свою службу всѣ эти «слуги» московскаго князя получили землю въ видѣ помѣстій и вотчинъ.

Такимъ образомъ, верхъ населенія въ московскую эпоху осѣлъ и отвердѣлъ въ особую группу военно-служилыхъ людей. Но на земляхъ служилыхъ людей и неслужилыхъ землевладѣльцевъ (церквей, монастырей, общинъ) жили крестьяне, которые еще продолжали вести кочевую жизнь, не были ничѣмъ связаны и переходили отъ помѣщика къ помѣщику. Помѣщикамъ это было невыгодно, и они стали просить московское правительство прекратить свободный переходъ крестьянъ. Сдѣлать это было къ тому же очень легко, ибо крестьяне находились въ тяжелой экономической зависимости отъ помѣщиковъ. Правительство, видя, что и для него выгоднѣе, чтобы крестьяне были осѣдлыми, удовлетворило просьбу помѣщиковъ, и переходъ крестьянъ былъ вскорѣ запрещенъ Такимъ образомъ, крестьяне были обращены въ осѣдлыхъ землевладѣльцевъ.

Уложеніе Алексѣя Михайловича, изданное въ 1649 году, окончательно закрѣпило описанное положеніе служилыхъ людей и крестьянъ и выдѣлило еще въ особую группу торгово-промышленный классъ. Такимъ образомъ, къ половинѣ XVII вѣка населеніе московскаго государства не только изъ бродячаго превратилось въ осѣдлое, но и распредѣлилось на нѣсколько вполнѣ уже опредѣленныхъ

общественныхъ группъ, съ характеромъ сословій. Эти группы можно назвать сословіями потому, что на каждую изъ нихъ были возложены опредѣленныя обязанности, въ соединеніи съ извѣстными правами, и запрещенъ переходъ изъ одной группы въ другую.

Итакъ, въ сравненіи съ западной Европой, какъ видимъ, у насъ сословія образовались инымъ порядкомъ. Во-первыхъ, они образовались очень поздно, и, во-вторыхъ, въ ихъ образованіи первенствующую роль играла правительственная власть. Когда изъ маленькаго Московскаго княжества пошло объединеніе Руси, и образовалось большое Московское государство, то московскимъ князьямъ понадобились силы, при помощи которыхъ они могли бы управлять своими владѣніями. Задачи внутренней и внѣшней политики необыкновенно разрослись. Для выполненія этихъ задачъ необходимо было сплотить бродячее населеніе. И вотъ московскіе князья стянули разрозненные и подвижные классы населенія въ прочныя, осѣдлыя сословія и положили на каждое сословіе свою службу. Одни стали служить лично (дворянство), другіе—работой на помѣщиковъ (крестьяне), третьи — деньгами (купечество). Что касается духовенства, то оно, за весьма малыми исключеніями, никогда и не думало объ ограниченіи въ свою пользу княжеской или царской власти и даже, наоборотъ, содѣйствовало ея возвышенію и благословляло ея успѣхи. Такимъ образомъ, разница между исторіей сословій у насъ и на западѣ Европы очень большая. Эта разница настолько существенна, что ею обусловились какъ вся исторія отношеній между правительствомъ и населеніемъ, такъ и установленіе образа правленія.

И у насъ, какъ на Западѣ, въ древнѣйшее время народъ участвовалъ непосредственно въ управленіи страной (вѣче); и у насъ, какъ на Западѣ въ средніе вѣка, существовало изрѣдка сословное представительство (земскіе соборы); и у насъ существовалъ при князѣ совѣтъ изъ высшихъ представителей населенія (боярская дума); но при иныхъ историческихъ условіяхъ въ концѣ-концовъ сложился и иной политическій строй. «Въ Россіи, — говоритъ знатокъ русской исторіи Чичеринъ, — мы замѣчаемъ большую слабость (сравнительно съ западной Европой), но вмѣстѣ и большую податливость общественныхъ стихій, менѣе внутренней борьбы, но болѣе подчиненія, чѣмъ на Западѣ. Въ Россіи должно было развиться не столько начало права, истекающее изъ крѣпости самородныхъ союзовъ и изъ требованій человѣческой личности, сколько начало власти, которое одно

могло сплотить необъятныя пространства и разбросанное народонаселеніе въ единое государственное тѣло. То общественное устройство, которое на Западѣ установилось само собою, дѣятельностью общества, вслѣдствіе взаимныхъ отношеній разнообразныхъ его элементовъ, въ Россіи получило бытіе отъ государства; монархія сдѣлалась исходною точкою и вожатымъ всего историческаго развитія народной жизни. Народъ помогалъ ей всѣми силами въ устроеніи отечества, но не столько собственною иниціативой, сколько подчиняясь мановенію сверху и неся на себѣ громадныя тяжести для общаго блага. Это историческое значеніе самодержавной власти дало ей такую мощь, какой она не имѣла ни въ одной европейской странѣ».

VII.

До сихъ поръ мы говорили о томъ, какъ складывались различныя обстоятельства, подготовившія утвержденіе къ Россіи самодержавія, только изрѣдка касаясь вопроса объ измѣненіяхъ, происходившихъ въ жизни русскаго народа. Русскій народъ въ теченіе многихъ вѣковъ жилъ обособленною жизнью, оторванный отъ общей жизни европейскихъ народовъ. Теперь, съ объединеніемъ разрозненныхъ частей Русской земли въ единое и могущественное государство, съ утвержденіемъ въ этомъ государствѣ сильной верховной власти, — постепенно начинается сближеніе русскаго народа съ другими европейскими народами и усвоеніе имъ европейской культуры. Въ этой европеизаціи русскаго народа и русскаго государства и заключается историческая заслуга Петра Великаго. Но потребность въ этомъ сближеніи съ Западомъ сознавалась и до Петра Великаго отдѣльными личностями въ русскомъ обществѣ. Съ теченіемъ времени это сознаніе все болѣе и болѣе крѣпло и распространялось. Мы ошиблись бы, если бы представили себѣ жизнь московскаго общества при царѣ Алексѣѣ Михайловичѣ замурованной въ неподатливыхъ рамкахъ стариннаго обычая. Нашъ очеркъ развитія верховной власти въ Россіи былъ бы не полонъ, если бы мы обошли молчаніемъ тѣ новыя условія общественной жизни, въ которыхъ приходилось въ эту эпоху дѣйствовать представителю верховной власти. Постараемся представить краткую характеристику этой общественной жизни наканунѣ петровской реформы *).

*) По соч. *Кизеветтера*. — «Протопопъ Аввакумъ».

Во всѣхъ областяхъ жизни въ эту эпоху шло рѣзкое раздвоеніе. Обычай утрачивалъ свое обаяніе; общественная жизнь была выбита изъ давнишней колеи. На каждомъ шагу попадались рѣзкія новшества. Москва кишѣла иноземцами. Тогда уже существовала Нѣмецкая слобода, въ которой позднѣе Петръ получалъ первыя впечатлѣнія отъ иноземнаго уклада жизни. Кромѣ нѣмцевъ Москва была переполнена и поляками. Польское вліяніе рѣшительно господствовало, замѣтно отражаясь на общественныхъ нравахъ и умственныхъ интересахъ и самого русскаго населенія. Опытный глазъ, при первомъ взглядѣ на уличную толпу, могъ опредѣлить, какую силу успѣла забрать иноземная мода. Всюду пестрѣли костюмы, экипажи, вызывавшіе недоумѣніе у старозавѣтныхъ людей. Завѣтной мечтой всякаго молодого франта было теперь — одѣться въ польскій кафтанъ и сбрить бороду. Напрасно думаютъ, что Петръ Великій первый святотатственно приложилъ бритву къ русской бородѣ. Еще патріархъ Іоакимъ въ 70-хъ годахъ XVII вѣка находилъ нужнымъ издавать особые запретительные указы противъ распространенія брадобритія. Соблазнъ новой моды охватывалъ людей, высоко поставленныхъ въ обществѣ, близкихъ къ самому царю. Прежде бояре ѣздили по Москвѣ или верхомъ или въ высокихъ колымагахъ. Теперь можно было встрѣтить на улицахъ Москвы боярина въ польской каретѣ съ лакеями въ иностранныхъ ливреяхъ на запяткахъ. Ближній бояринъ, популярный Никита Ивановичъ Романовъ, выѣзжалъ на охоту не иначе, какъ въ польскомъ или нѣмецкомъ платьѣ, и всѣхъ своихъ слугъ въ домѣ одѣлъ въ польскія ливреи. Даже такой крутой и самовластный человѣкъ, какъ патріархъ Никонъ, не рѣшался открыто возстать на этотъ, не нравившійся ему, соблазнъ и прибѣгнулъ къ наивной хитрости: выпросилъ у Романова эти ливреи, какъ-будто на образецъ для экипировки и своихъ слугъ, и изрѣзалъ ихъ всѣ въ куски.

Но ни запретительные указы ни такія своеобразныя уловки, какъ продѣлки Никона, уже не могли остановить потока иноземныхъ новинокъ во всемъ общественномъ обиходѣ старой Москвы. Самъ царь шелъ слѣдомъ за этимъ движеніемъ. Преобразовалась внутренность самого дворца. Кресла и стулья замѣнили собою старинныя русскія скамьи и лавки; кое-гдѣ на стѣнахъ заблестѣли зеркала; и даже тронъ царя передѣланъ былъ на польскій образецъ и снабженъ польскою надписью. Иноземное вліяніе не ограничивалось внѣшнимъ устройствомъ домашней обстановки столичнаго общества; оно властно про-

никало глубже, захватывая кругъ умственныхъ и эстетическихъ потребностей передовыхъ людей того времени.

Въ XVII вѣкѣ въ московской Руси появляется множество переводныхъ сочиненій, преимущественно съ польскаго языка, самаго разнообразнаго содержанія: по астрономіи, математикѣ, космографіи, исторіи, географіи, медицинѣ; и на ряду съ этимъ переводятся съ того же польскаго языка различныя повѣсти для занимательнаго чтенія. Весь этотъ новый книжный товаръ находилъ себѣ потребителя. Книги покупаютъ и читаютъ. Кое-гдѣ въ боярскихъ домахъ появляются значительныя по объему библіотеки, состоявшія уже не изъ однихъ только божественныхъ и богослужебныхъ книгъ, а какъ разъ изъ тѣхъ завлекательныхъ новинокъ переводной литературы, которыя открывали передъ читателемъ новый міръ свѣтскаго знанія и заманчивыхъ эстетическихъ впечатлѣній. Такой же наплывъ новыхъ вѣяній, порожденныхъ иноземнымъ вліяніемъ, совершался и въ сферѣ искусства, и находились иконописцы, даже среди «царскихъ» живописцевъ, примѣнявшіе новую, болѣе жизненную манеру письма, не стѣсняясь условностями старинныхъ, освященныхъ преданіемъ образцовъ. Въ храмахъ стали появляться, вмѣсто однообразныхъ ликовъ угодниковъ, изображенія ихъ съ индивидуальными физіономіями, болѣе живыя и правдивыя, а во дворцѣ и въ боярскихъ домахъ стѣны увѣшивались картинами «перспективнаго письма» на свѣтскіе сюжеты историческаго и бытового содержанія. Появились и первые признаки театра: въ домѣ боярина Матвѣева, на домашнемъ театрѣ, ставились «комедійныя дѣйствія», которыя охотно посѣщалъ и царь Алексѣй Михайловичъ.

И заботы о народномъ просвѣщеніи принимали новое направленіе. Бояринъ Ртищевъ, одинъ изъ передовыхъ людей того времени, основалъ при Андреевскомъ монастырѣ новую школу, куда преподавателями пригласилъ малороссійскихъ монаховъ. Пріѣзжіе монахи преподавали въ этой школѣ новыя науки: латинскій языкъ, риторику, философію.

Живая, упорная борьба наполняла общественную жизнь въ Москвѣ въ концѣ XVII вѣка. Съ одной стороны, такіе люди, какъ Матвѣевъ, Ртищевъ, Ордынъ-Нащокинъ, Романовъ и др., стремились къ свѣту и искали сближенія съ Европой; съ другой — болѣе многочисленная и болѣе сильная партія приверженцевъ старины стремилась всѣми средствами задавить новое движеніе, угрожавшее, по ея мнѣнію,

и національной самобытности русскаго народа и чистотѣ православія. Идеаломъ большинства, руководимаго духовенствомъ, оставалась простота ума и сердца: пытливость ума считалась гордыней, дерзновеннымъ, и потому грѣховнымъ, стремленіемъ проникнуть въ божественныя тайны. Но партія новыхъ людей энергично готовила почву для будущаго преобразователя Россіи.

Итакъ, какъ мы видимъ, у Петра были предшественники. Но это нисколько не умаляетъ его величія: истинно великіе люди велики не тѣмъ, что вносятъ совершенно новыя, никому ранѣе неизвѣстныя идеи, а тѣмъ, что изъ немногихъ элементовъ они умѣютъ создавать силу, двигающую общество въ ту или другую сторону. Великія, геніальныя личности обыкновенно и появляются въ эпохи внутренняго броженія, когда въ обществѣ есть элементы, такъ или иначе враждебные данному порядку: геніальность крупной личности въ томъ и состоитъ, чтобы понять, какъ комбинировать эти элементы для достиженія той или другой заранѣе поставленной цѣли и чтобы парализовать усилія элементовъ противоположныхъ. Какъ въ механикѣ можно приложеніемъ небольшой силы поднять значительную тяжесть, лишь бы только знать, куда приложить эту силу, такъ и эти личности производятъ крупные перевороты, зная, куда прилагать свою силу.

Мысль о недостаточности церковно-византійскаго образованія, какъ мы видѣли, сознавалась лучшими людьми допетровской Руси: мысль эта смутно бродила и въ сознаніи самого народа и въ сознаніи правительства, которое съ давняго времени призывало для своихъ цѣлей изъ Европы людей, свѣдущихъ въ томъ или другомъ искусствѣ или наукѣ, какъ, напримѣръ, иноземныхъ офицеровъ, мастеровъ, художниковъ, врачей. Оно признало на дѣлѣ превосходство европейскаго просвѣщенія, европейской науки и чувствовало необходимость этого просвѣщенія для Руси. Уже Іоаннъ III «разодралъ завѣсу», отдѣлявшую Русь отъ Европы, сносился съ европейскими дворами и вызывалъ въ Россію искусныхъ людей. Іоаннъ IV, кромѣ того, посылалъ и русскихъ людей учиться въ Европу; то же дѣлалъ и Годуновъ. Борьба съ Польшею въ смутное время привела Русь въ болѣе близкое столкновеніе съ Западомъ и ясно указала на то, что отсутствіе просвѣщенія можетъ сдѣлаться опаснымъ для *государства* и что, слѣдовательно, нужно торопиться съ распространеніемъ просвѣщенія въ народѣ. При Михаилѣ Ѳеодоровичѣ число иноземъ-

цевъ всякаго рода, какъ-то: ратныхъ и торговыхъ людей, различныхъ мастеровъ и заводчиковъ, было уже въ Москвѣ очень значительно. По свидѣтельству иноземца Олеарія, въ Москвѣ, въ Нѣмецкой слободѣ, жило уже тогда около тысячи протестантскихъ семействъ. Сама жизнь настойчиво указывала на насущную потребность въ знаніи и наукѣ и на несостоятельность однихъ византійскихъ началъ, которыми руководствовались представители древней Руси, для дальнѣйшаго развитія силъ государственныхъ и народныхъ.

Итакъ, культурное сближеніе Россіи съ Западомъ, являлось прежде всего *государственною потребностью*. Удовлетвореніе этой потребности составляло теперь главнѣйшую обязанность верховной власти. Петръ Великій понялъ это лучше и глубже своихъ предшественниковъ и то, что ими дѣлалось, такъ сказать, эпизодически, безъ опредѣленной системы и программы,—привелъ въ стройную, насколько позволяли средства, *правительственную систему*, осуществилъ эту систему въ главнѣйшихъ чертахъ, оставивъ детальное ея осуществленіе своимъ преемникамъ.

VIII.

Одинъ изъ питомцевъ и сотрудниковъ Петра I, оплакивая кончину своего государя и благодѣтеля, очень мѣтко характеризуетъ дѣятельность великаго преобразователя слѣдующими словами: «Сей монархъ отечество наше привелъ въ сравненіе съ прочими, научилъ узнавать, что и мы люди; однимъ словомъ, на что въ Россіи не взгляни, все его началомъ имѣетъ, и что бы впредь ни дѣлалось, отъ сего источника черпать будутъ». А Сенатъ, поднося по заключеніи Ништадтскаго мира Петру титулъ Великаго, Отца отечества и Императора, говорилъ въ своемъ постановленіи, что народъ русскій попеченіями и трудами Петра «на высокую степень благополучія и славы въ свѣтѣ произведенъ есть». Такимъ образомъ, вся дѣятельность Петра опредѣлялась двоякою цѣлью: 1) сблизить Россію съ Европою, поставить ее въ умственномъ отношеніи въ одинаковый съ нею уровень, и 2) добиться для Россіи, въ политическомъ отношеніи, того положенія, къ которому вела ее вся предшествующая исторія и которое она въ правѣ была занимать, какъ представительница многочисленнаго славянскаго племени и восточной православной церкви, обладавшая

притомъ обширнѣйшей и богатой естественными произведеніями территоріей. Словомъ, какъ выражается Карамзинъ, «его цѣлью было не только новое величіе Россіи, но и совершенное присвоеніе обычаевъ европейскихъ». Забота о могуществѣ государства, о его политическомъ значеніи, была первою заботою Петра; ею и объединяется та двоякая цѣль его, о которой мы сейчасъ сказали; все же остальное было только средствомъ къ достиженію этой высшей цѣли. Учрежденіе школъ, отправленіе молодыхъ людей за границу, устройство фабрикъ и заводовъ, проложеніе новыхъ путей сообщенія, установленіе того или другого учрежденія.—все это дѣлалось для *государства*, для его политическаго могущества. Забота эта не была чужда, повторяемъ, и его предшественникамъ. И московское правительство понимало, что у него не достаетъ правильнаго войска, безъ котораго плохо приходилось ему въ борьбѣ съ сосѣдями; что у него не доставало промышленности; что внѣшняя его торговля вся въ рукахъ иностранцевъ-монополистовъ; что у него нѣтъ ни медиковъ, ни инженеровъ, нѣтъ даже образованныхъ пастырей церкви; понимало оно также, что мало оно можетъ положиться на своихъ чиновниковъ. Все это понимало оно и принимало мѣры, но мѣры частныя и нерѣшительныя. Петръ же исполнялъ все это по строго обдуманному плану и приводилъ въ стройную систему. Въ этомъ собственно и заключается связь его дѣятельности съ дѣятельностью московскихъ царей.

Поставивъ себѣ опредѣленную цѣль сдѣлать Россію могущественной европейской державой и всецѣло подчинивъ свою личность выдвинутой имъ на первый планъ идеѣ государственнаго блага,— Петръ принялся за преобразованія, которыя, естественно, и сосредоточились преимущественно въ сферѣ государственной, въ управленіи, касаясь прочихъ сторонъ народной жизни только тамъ, гдѣ онѣ соприкасались съ государствомъ.

Первоначальныя, главныя средства для осуществленія задуманныхъ плановъ дала Петру Великому природа и исторія. Первая наградила его богатыми умственными силами, получившими притомъ правильное развитіе и направленіе: проницательностью, неиссякаемой энергіей и желѣзною силою воли; а вторая выработала въ подвластномъ ему народѣ, для блага котораго онъ жилъ и трудился, безпредѣльное терпѣніе, рѣдкую выносливость и покорность предъ волею государя, доходящую до благоговѣнія. Словомъ, какъ говоритъ Карамзинъ, «въ необыкновенныхъ усиліяхъ Петровыхъ видимъ

мы всю твердость его характера и *власти самодержавной*». Благодаря этой исторически сложившейся «твердости власти самодержавной» Петру удалось, не безъ труда, конечно,—такъ какъ дѣло шло о переломѣ многихъ, вѣками созданныхъ привычекъ,—напречь всѣ силы народныя для государственной работы, а благодаря своему проницательному и практическому уму—угадывать, что именно необходимо для государства въ тотъ или другой моментъ; что можетъ быть сдѣлано и пущено въ ходъ во-время и какія именно мѣры должны быть для этого приняты. Петру Великому часто приходилось прибѣгать къ крутымъ мѣрамъ. Но эти крутыя мѣры являлись необходимостью: надо было или сейчасъ же войти въ общее движеніе европейскихъ государствъ или отказаться отъ этого навсегда. Одна уже мысль о необходимости завладѣть прибрежьемъ моря, получавшаго теперь такое же значеніе, какое прежде принадлежало Средиземному морю, должна была заставить торопиться. Дѣло Петра, требовавшее такого необычайнаго напряженія народныхъ силъ, разумѣется, не могло не возбудить противъ него вражды, особенно среди тѣхъ классовъ общества, которые отличались наибольшею привязанностью къ старинѣ: среди простого народа и духовенства. Но вражда эта имѣла временный характеръ, и Петръ ею не очень стѣснялся. Все-таки ему пришлось выдержать борьбу. Народъ можно было заставить итти въ томъ или иномъ направленіи; духовенство же сначала надо было побѣдить. Эта побѣда удалась Петру. Отмѣною патріаршества и учрежденіемъ Синода онъ подчинилъ церковь и духовенство верховной власти и среди самаго же духовенства сумѣлъ отыскать себѣ дѣятельныхъ и талантливыхъ помощниковъ, въ лицѣ, напримѣръ, Ѳеофана Прокоповича и другихъ. Но для того, чтобы всѣ силы народа направить на одну работу, этого было еще недостаточно; нужно было еще выполнить двѣ весьма важныя задачи, чтобы работа эта шла дружно и стройно, чтобы результаты отъ нея получались именно тѣ, какіе требовались. Нужно было, по-первыхъ, организовать государственную службу, положивъ въ основу ея то именно начало, какимъ руководился и самъ государь, т.-е. самоотверженное служеніе государственному благу, и, во-вторыхъ, устроить какъ центральное, такъ и мѣстное управленіе такимъ образомъ, чтобы не было такой путаницы и волокиты, которыя были такъ свойственны Руси московской; чтобы во всѣхъ дѣлахъ и по всей Россіи государственное дѣло творилось законно и правильно, соотвѣтственно

основной идеѣ государственнаго управленія, и въ то же время быстро.

До Петра Великаго у насъ не существовало дворянства въ смыслѣ отдѣльнаго сословія, общественной группы, члены которой связаны были бы сознаніемъ единства общесословныхъ интересовъ и были бы надѣлены особыми правами, въ отличіе отъ другихъ общественныхъ классовъ. Положимъ, полнаго равенства между членами древнерусскаго общества не существовало; но не было и сословій «привилегированныхъ». Были только царскіе чиновные люди, надѣленные землями и крѣпостными людьми, имѣвшіе общую повинность—обязательную службу государству; но честь каждаго изъ нихъ была различна и коренилась не въ принадлежности къ одному и тому же сословію, а въ породѣ, а затѣмъ въ большей или меньшей близости къ престолу. Поэтому,—несмотря на общность повинности, т.-е. обязательной службы государству, и на общность интереса, т.-е. владѣнія крестьянами и землею,—царскіе чиновные люди не составляли единаго сословія: бояринъ не имѣлъ ничего общаго съ окольничимъ, окольничій съ думнымъ дворяниномъ, дворянинъ съ сыномъ боярскимъ и т. д.

Петръ Великій, сводя всѣ разрозненные элементы общества въ группы, собралъ въ одно цѣлое и царскихъ чиновныхъ людей и вообще все служилое сословіе, подъ общимъ названіемъ шляхетства *). Относительно іерархическаго повышенія членовъ этого сословія Петръ развилъ то начало, тотъ принципъ, который пробивался при его предшественникахъ и который удачно выражается словами: «всѣ живутъ государевымъ жалованьемъ», т.-е. теперь навсегда утверждается правило: при назначеніяхъ и повышеніяхъ обращать вниманіе не на породу, а на служебную годность лица. Какъ, однако, сильно вкоренился въ нравы русскихъ людей прежній, старинный взглядъ на службу, видно изъ того, что, даже послѣ офиціальной

*) Терминъ «дворянство» входитъ въ употребленіе только со времени Екатерины II. Первоначально терминомъ «шляхетство» Петръ Великій опредѣлялъ только среднихъ и низшихъ служилыхъ людей; высшіе старинные чины,—бояре, окольничіи, думные дворяне,—и новые чины (тайные, дѣйствительные тайные, дѣйствительные статскіе совѣтники) не входили въ его составъ; офицеры не только не входили въ составъ шляхетства, но даже ставились выше его. Мало-помалу терминъ «шляхетство» былъ перенесенъ на всѣхъ служилыхъ людей, высшихъ и низшихъ, старыхъ и новыхъ.

отмѣны мѣстничества при Ѳеодорѣ Алексѣевичѣ, Петръ въ 1719 году принужденъ былъ напомнить объ этой отмѣнѣ новымъ указомъ, такъ какъ «за мѣста между совѣтниками коллегій предусматривалось быть неудовольству, и оттого и въ дѣлахъ безсоюзство и многія разности (прекеканія)». Такимъ образомъ, какъ видимъ, обычай мѣстничества послѣ офиціальной его отмѣны исчезъ не сразу. Когда явно нельзя было мѣстничаться, служилые люди уклонялись отъ «невмѣстныхъ», по ихъ расчетамъ, назначеній. Петръ покончилъ съ этимъ зломъ: отнынѣ всѣ должны были служить и служить тамъ, куда будутъ опредѣлены царемъ. Опредѣляя же къ мѣстамъ, Петръ ставилъ для себя обязанностью прежде всего заботиться объ интересахъ государства и сообразоваться со способностями того или другого лица, съ его служебною годностью. Такъ, назначая бѣднаго, неродовитаго и еще молодого, но способнаго и образованнаго Неплюева на важный постъ резидента при Константинопольскомъ дворѣ, Петръ говоритъ ему: «Не кланяйся; я вамъ отъ Бога приставникъ; а должность моя—смотрѣть того, чтобы недостойному не дать, а у достойнаго не отнять; буде хорошъ будешь, не мнѣ, а болѣе себѣ и отечеству добро сдѣлаешь; а буде худъ, такъ я—истецъ, ибо Богъ того отъ меня за всѣхъ васъ востребуетъ, чтобы *злому и глупому не дать мѣста вредъ дѣлать*».

Петръ сталъ брать къ себѣ людей, не считаясь не только съ породою, но даже и съ національностью; бралъ единственно за ихъ служебную годность. Такимъ образомъ, старые чины (боярина, окольничаго, стольника и проч.) и старый способъ назначенія на мѣста стали сами собою постепенно исчезать. Но окончательно упразднить вліяніе на государственную службу породы, водворить начало служебной годности лица и дать возможность каждому даровитому человѣку выдвинуться впередъ, каковы бы ни были его родъ и племя, Петру удалось посредствомъ «Табели о рангахъ», обнародованной въ 1722 году и составленной съ помощью имѣвшагося у него расписанія чиновъ важнѣйшихъ европейскихъ государствъ, главнымъ образомъ, Пруссіи и Даніи. Она мѣшала дворянству замкнуться въ касту и допускала приливъ въ него свѣжихъ силъ изъ народа, водворяя въ нашихъ общественныхъ отношеніяхъ перевѣсъ чина надъ породою. Кромѣ того, дворянство могло быть и пожаловано монархомъ. Наконецъ, за особыя заслуги давались титулы,—князей, графовъ, бароновъ,—свойственные западно-европейской родовой аристократіи; установлялись гербы для дворянъ; явилось и особое дворянское учре-

жденіе—геральдія, вѣдавшая новое дворянское сословіе или шляхетство. Такимъ образомъ, «Табель о рангахъ» создавала новую аристократію, чиновно-бюрократическую, со всѣми внѣшними аттрибутами западно-европейской родовой аристократіи.

Отъ народа это новое дворянство отличалось самымъ качествомъ своихъ обязанностей по отношенію къ государству. Народъ тянулъ черную работу; шляхетство служило и училось. Народъ платилъ подати и несъ рекрутчину; шляхетство распредѣлялось по полкамъ, канцеляріямъ и отдавалось въ школу, участвуя въ то же время во многихъ натуральныхъ и денежныхъ повинностяхъ. Черезъ службу шляхетство дѣлалось благороднымъ, а черезъ обученіе образованнымъ, и въ немъ, благодаря этому, мало-по-малу начинало развиваться сознаніе общесословнаго единства, сословной чести. Внутри себя оно раздвояется на аристократію и на дворянство рядовое, мелкое. Но это были его внутреннія отношенія. Въ отношеніяхъ же къ народу оно сплачивалось и замыкалось въ отдѣльную общественную группу, противополагавшую себя народу,—въ группу людей «благородныхъ». Прежде благороднымъ было только царское семейство; всѣ же остальные—холопы царя; съ Петра же для царскаго семейства употребляется терминъ «благовѣрный», а терминъ «благородный» предоставляется дворянству. Оттуда и обращенія: «Ваше благородіе» и «Ваше высокоблагородіе»—по отношенію къ дворянамъ, и «Ваше Величество», «Ваше Высочество»—по отношенію къ государю и членамъ царскаго дома. Что касается простого народа, то его отнынѣ долгое время будутъ называть «подлымъ», конечно, не въ томъ смыслѣ, какой слово это имѣетъ теперь, а въ смыслѣ «низкій по происхожденію».

Но созданное Петромъ Великимъ дворянство все еще не представляло изъ себя привилегированнаго сословія: у него не только не было никакихъ привилегій, сравнительно съ другими сословіями; у него, въ сущности, не было и правъ. Шляхетство, положимъ, освобождалось отъ личной переписи (ревизіи) и отъ личной подушной подати; въ иныхъ, очень рѣдкихъ, случаяхъ освобождалось оно отъ пытки и пользовалось нѣкоторыми льготами въ торговлѣ; но всѣ остальныя натуральныя и денежныя повинности оно несло наравнѣ съ другими сословіями и не было освобождено отъ тѣлесныхъ наказаній, которыя въ сознаніи большинства шляхтичей не считались даже позорными. При такомъ отсутствіи правъ на шляхетствѣ ле-

жала весьма тяжкая обязанность постоянной службы государству, которая при Петрѣ Великомъ была не отбываніемъ повинности, а приложеніемъ знанія къ государственнымъ потребностямъ, почему и образованіе сдѣлалось для шляхетства обязательнымъ. И служба и наука не легко давались шляхетству. Военная служба была пожизненная; отставки были очень рѣдки и затруднительны. Служба въ Московскомъ государствѣ опредѣлялась весьма важнымъ преимуществомъ: вознагражденіемъ за службу было владѣніе населенною землею. Всѣ служилые люди были вотчинниками и помѣщиками. Петръ Великій ввелъ совершенно иную систему вознагражденія за службу и сильно измѣнилъ какъ старинное понятіе о помѣстьѣ и вотчинѣ, такъ и отношеніе крестьянъ къ землевладѣльцамъ. Вмѣсто раздачи помѣстій и вотчинъ Петръ ввелъ денежное жалованье; но рядомъ съ этимъ онъ смѣшалъ различіе между помѣстьемъ, владѣніемъ временнымъ, и вотчиной, владѣніемъ наслѣдственнымъ, приравнявъ первое ко второму, а земледѣльцевъ при этихъ помѣстьяхъ и вотчинахъ, крестьянъ, совершенно смѣшалъ съ холопами. Затѣмъ, владѣніе вотчинами, право пользованія ими, было подвергнуто сильнымъ ограниченіямъ. Самымъ сильнымъ изъ этихъ ограниченій являлся, отмѣненный впослѣдствіи, законъ о единонаслѣдіи. Законъ этотъ исходилъ изъ аристократическаго принципа. Онъ стремился создать классъ крупныхъ землевладѣльцевъ. Недвижимое имѣніе должно было переходить по наслѣдству *къ одному* изъ сыновей владѣльца, по его усмотрѣнію; если же владѣлецъ самъ не назначалъ наслѣдника, то таковымъ становился его старшій сынъ. Младшіе братья (кадеты) должны были служить въ военной или гражданской службѣ или заниматься торговлей, промыслами, ремеслами; они могли поступать и въ бѣлое духовенство. Кадеты могли сами пріобрѣтать вотчины лишь съ извѣстными ограниченіями. Такимъ образомъ, Петръ Великій хотѣлъ ограничить вотчинное право извѣстнымъ только количествомъ служилыхъ людей, а остальныхъ желалъ ввести въ классъ промышленный и торговый и даже въ бѣлое духовенство. Вообще же дворянство было поставлено въ тѣсную зависимость отъ престола.

Для иллюстраціи того, что произошло теперь съ боярствомъ, нѣкогда такъ тормазившимъ развитіе единодержавія и самодержавія, достаточно привести два разнородныхъ факта. Въ 1692 году кн. Ромадановскій жаловался царямъ на Шеина, что онъ-де назвалъ

князя «малогороднымъ человѣкомъ и *худымъ князишкой*», а въ 1722 г. гр. Долгорукій, родовитый дворянинъ, жаловался Петру на Романовскаго за «учиненный аффронтъ характеру *дѣйствительнаго тайнаго совѣтника*». Лучше всего окончательное прикрѣпленіе служилаго сословія къ интересамъ самодержавія обнаруживается въ слѣдующемъ наставленіи Василія Татищева сыну, въ его духовной:

«Въ службѣ государю и государству долженъ ты быть вѣренъ и прилеженъ во всякомъ положенномъ на тебя дѣлѣ; такъ о пользѣ общей, какъ о своей собственной, прилежать и государю, яко отъ Бога поставленной надъ тобою власти, честь и повиновеніе отдавать, яко и Господь самъ учитъ: «Воздаждь Богу Божье, а царю царево». Апостолъ Павелъ повелѣваетъ повиноваться властямъ такъ за очи, какъ въ очи, равно какъ самому Богу; апостолъ же Петръ и то изъясняетъ, еже рабы должны повиноваться властямъ, не только благимъ и кроткимъ, но и строптивымъ. Посему, если случится на тебя гнѣвъ государевъ, не злобствуй на него, но пріемли съ благодареніемъ, яко отъ Бога посланное наказаніе. Главное же повиновеніе въ томъ состоитъ, что ни отъ какой услуги, куда бы тебя ни опредѣлили, не отрицайся и ни на что самъ не навязывайся, если хочешь быть въ благополучіи, яко тотъ же Павелъ поучаетъ рабовъ: «Въ онь же и звани бысте, во единомъ тѣмъ и благодарни бывайте».

Въ 1711 году боярская дума была замѣнена другимъ высшимъ центральнымъ учрежденіемъ—сенатомъ. Въ 1718 году его административныя функціи переходятъ къ коллегіямъ, но за нимъ все-таки остается высшій контроль надъ прочими органами администраціи и отчасти контроль надъ коллегіями судебными. Самъ сенатъ ставится подъ строгій надзоръ со стороны генералъ-прокурора. Коллегіальныя учрежденія должны были, по мысли Петра, водворить въ народѣ уваженіе къ закону, укрѣпить основы самодержавной власти, внести прочную систему въ государственное управленіе. Въ областномъ или мѣстномъ управленіи вмѣсто самоуправленія отъ земства вводится самоуправленіе отъ одного сословія: вмѣсто губныхъ старостъ теперь «вѣдаютъ съ воеводы всякія дѣла дворяне,—тѣхъ городовъ помѣщики,—добрые и знатные люди». Эти дворянскіе засѣдатели, такъ называемые ландраты, избираются изъ мѣстнаго дворянства самимъ же воеводою. Съ 1708 года вводятся губерніи; воеводы, подъ именемъ комендантовъ и оберъ-комендантовъ, подчиняются губернаторамъ, а тѣ, въ свою очередь, коллегіямъ, которыя

слѣдятъ за ихъ дѣятельностью черезъ полковниковъ, опредѣленныхъ въ уѣзды для расквартированія и продовольствія войскъ. Вводятся, наконецъ, фискалы. Словомъ, въ управленіи устанавливаются самая строгая централизація и самый строгій надзоръ. Въ то же время государство принимаетъ на себя заботу о всѣхъ, даже маловажныхъ подробностяхъ жизни народа, особенно въ сферѣ бытовой и политической, и регламентируетъ ихъ.

Въ заключеніе приведемъ слова проф. Ключевскаго о значеніи дѣятельности Петра Великаго въ исторіи развитія государственной власти въ Россіи, сравнительно съ дѣятельностью великихъ князей и царей московскихъ. «Древняя Русь,—говоритъ онъ,—въ своихъ политическихъ вѣрованіяхъ, понятіяхъ, общественныхъ отношеніяхъ, во всемъ складѣ своего быта, выработала очень обильный матеріалъ верховной власти,—не *идеалъ*, а именно *матеріалъ*, которому московскіе государи,—по своимъ личнымъ особенностямъ и по условіямъ своего положенія,—придавали различныя формы или физіономіи: царь Іоаннъ Грозный—одну, царь Алексѣй—другую. Но во всякихъ рукахъ древнерусская государственная власть пользовалась почти одинаковыми средствами дѣйствія на волю подвластныхъ: за исключеніемъ церковной проповѣди о власти отъ Бога,—проповѣди, обращавшейся къ совѣсти вѣрующаго,—то были простѣйшія средства политической педагогики, стимулы, обращенные къ элементарнымъ инстинктамъ человѣка и къ первичнымъ связямъ общежитія. Къ стимуламъ второго рода относились, напримѣръ, отвѣтственность родственниковъ за преступника, наказаніе его жены и дѣтей конфискаціей его имущества. Петръ Великій не выработалъ новаго типа власти, но переработалъ старую власть, давъ ей новыя средства дѣйствія, научное знаніе, небывалую энергію, поставивъ ей новыя задачи и расширивъ ея предѣлы, особенно насчетъ церковной власти. Важно то, что Петръ пытался измѣнить самое обращеніе власти къ подданнымъ. Онъ относился къ нимъ, если не всегда какъ властелинъ къ рабамъ-домочадцамъ, то какъ строгій отецъ къ дѣтямъ-малолѣткамъ, приказывая исполнять не разсуждая или дозволяя разсуждать только о способѣ исполненія, а не о смыслѣ и надобности исполняемаго. Петръ сохранилъ за властью прежнюю строгую физіономію, но нѣсколько смягчилъ ея обращеніе, тонъ рѣчи: онъ едва ли не первый въ своихъ указахъ заговорилъ съ народомъ о самыхъ *основахъ государственнаго порядка*, о добрѣ общемъ, о пользѣ народной, объ обязанностяхъ, «дол-

женствахъ» государя. Въ повелителѣ сказался правитель; изъ-за грознаго указа блеститъ примиряющій принципъ; въ голосѣ властелина послышалось признаніе зрѣлости домочадцевъ. Власть обращалась не съ однѣми угрозами къ неисправному или непослушному подданному, но и съ довѣріемъ къ здравому смыслу народа, призывала его не только исполнять волю государя, но и разсуждать о необходимости ея исполненія для государства, о побужденіяхъ, его руководящихъ, а это уже призывъ къ нѣкоторому участію въ государственныхъ дѣлахъ, подготовка къ политической самодѣятельности, своего рода политическое воспитаніе. Петръ расширилъ, зато и заработалъ свою власть, оправдалъ ея расширенные предѣлы, увѣнчалъ ее громадными успѣхами, стараясь уяснить ее народу не только какъ свое право, но и какъ его насущную потребность. Онъ и перешелъ въ народную память, какъ небывалый образъ царя, который *пуще всякаго мужика работалъ*»*).

Подводя итогъ всему сказанному о дѣятельности Петра Великаго, мы должны сказать, что онъ выполнилъ ту задачу, которую возложила на него предшествовавшая исторія русскаго народа: 1) развитіе самодержавія было завершено; 2) русскій народъ былъ сближенъ съ Европой; 3) Россія заняла среди европейскихъ государствъ подобающее ей мѣсто и обратилась изъ полуазіатской страны въ могущественную европейскую державу.

Когда Русь собралась около Москвы, и власть московскаго князя стала выше власти всѣхъ остальныхъ князей, московскій князь обратился въ Великаго Князя всея Руси. Въ половинѣ XVI-го вѣка власть его дѣлается не только единодержавною, но и самодержавною, и внѣшнимъ образомъ это выражается замѣною прежняго титула новымъ, титуломъ Царя. Теперь, когда развитіе единодержавія и самодержавія завершилось и, главное, когда Русское государство получило значеніе вліятельной и могущественной политической силы среди другихъ государствъ Европы, прежній титулъ представлялся недостаточно выразительнымъ, несоотвѣтствующимъ обстоятельствамъ. Въ 1721 году, послѣ окончанія шведской войны, русскій государь принялъ титулъ Императора, а Россія изъ допетровской Московіи обратилась въ Россійскую Имперію.

Петръ такъ былъ убѣжденъ въ своихъ правахъ на новый титулъ,

---

*) *Ключевскій.*—«Императрица Екатерина II». Русская Мысль. 1896 г.

что и не пытался дѣлать изъ него вопроса международной политики, а ограничился лишь сообщеніями чрезъ своихъ пословъ о совершившемся фактѣ. А фактъ этотъ, одинъ изъ самыхъ знаменательныхъ въ нашей исторіи, совершился быстро и просто. Наканунѣ дня, назначеннаго для празднованія заключеннаго со Швеціей мира, сенатъ постановилъ поднести государю титулъ Императора, Отца отечества и Великаго. Постановленіе сената, одобренное синодомъ, торжественно было вручено государю на его благоусмотрѣніе, а на другой день, послѣ обѣдни въ Троицкомъ соборѣ и послѣ проповѣди Ѳеофана Прокоповича о благодѣяніяхъ, содѣянныхъ Петромъ для Россіи, ему поднесенъ былъ титулъ отъ лица всего государства Россійскаго, отъ всѣхъ его вѣрныхъ подданныхъ, «изъ тьмы невѣжества, — какъ говорилъ въ своей привѣтственной рѣчи канцлеръ Головкинъ, — на театрѣ славы всего свѣта изъ небытія въ бытіе произведенныхъ и въ общество политическихъ народовъ присовокупленныхъ».

Итакъ, императорскій титулъ былъ принятъ московскимъ царемъ. Какъ отнеслась къ этому событію Европа?

Пруссія и Голландія немедленно признали новый титулъ русскаго царя; но не такъ поступили другія державы. Въ Вѣнѣ, когда нашъ посланникъ Ланчинскій заявилъ въ торжественной аудіенціи императору о принятіи Петромъ I императорскаго титула, Карлъ VI пробормоталъ какія-то невнятныя слова, а канцлеръ и другіе министры, подъ разными предлогами, уклонились дать прямой отвѣтъ. Во Франціи регентъ Филиппъ Орлеанскій сказалъ нашему послу, кн. Долгорукому: «Если бы это дѣло зависѣло отъ меня, то я бы исполнилъ желаніе Его Величества; но дѣло — такой важности, что надо о немъ подумать». Въ Польшѣ отвѣчали, что согласны признать новый титулъ, только подъ условіемъ, чтобы Петръ письменно обязался за себя и за своихъ преемниковъ не имѣть никакихъ притязаній на русскія области, находившіяся подъ польскимъ владычествомъ. Данія соглашалась признать Петра императоромъ, съ условіемъ обезпеченія за нею Шлезвига или, по крайней мѣрѣ, удаленія герцога Шлезвигъ-Голштинскаго изъ Россіи, гдѣ онъ въ это время проживалъ въ качествѣ жениха дочери Петра Анны. Со стороны другихъ державъ также встрѣтились различныя затрудненія и проволочки.

Приходилось оставить ихъ въ покоѣ и предоставить обстоятельствамъ выяснить все значеніе и могущество новой Россіи. Оно такъ и случилось. Вскорѣ Европа принуждена была примириться съ совер-

шившимся фактомъ—съ созданіемъ Россійской Имперіи. Признаніе новаго титула со стороны Швеціи послѣдовало въ 1723 году, Турціи—1739, Англіи и Австріи—1742, Франціи и Испаніи—1745 и, наконецъ, Польши—1764.

Закончившая при Петрѣ I свое развитіе неограниченная единодержавная власть русскаго государя получила при немъ и законодательное опредѣленіе. Въ Воинскихъ Артикулахъ Петра Великаго говорится: «Его Величество есть самовластный монархъ, который никому на свѣтѣ о своихъ дѣлахъ отчета дать не долженъ, но силу и власть имѣетъ свои государства и земли, яко христіанскій государь, по своей волѣ и благомыслію управлять».

Мы видѣли, какъ постепенно, съ древнѣйшихъ временъ складывалось у насъ представленіе о верховной власти, о назначеніи государя, о его правахъ и обязанностяхъ, о государствѣ, объ отношеніяхъ государя къ государству. Мы отмѣтили вліяніе запросовъ самой жизни русскаго народа, вліяніе татарщины, вліяніе византійскаго государственнаго права. При Петрѣ Великомъ несомнѣнно проявилось и вліяніе воззрѣній, выработавшихся къ этому времени въ западной Европѣ. Петръ быстро схватывалъ самую суть современныхъ ему европейскихъ порядковъ и воззрѣній. Какъ извѣстно, онъ побывалъ и во Франціи; и весьма естественно предположить, что, заинтересовавшись всѣмъ европейскимъ, онъ ознакомился съ развитіемъ французской монархіи и тамъ же усвоилъ *государственную идею*, нашедшую себѣ подробную разработку, напримѣръ, въ извѣстномъ «завѣщаніи» кардинала Ришелье.

Теперь, покончивъ съ царствованіемъ Петра Великаго, умѣстно будетъ заняться вопросомъ о томъ, какъ развивалась у насъ и другая идея, идея *наслѣдственной* монархіи.

IX.

Идея эта пробивалась постепенно и чрезвычайно медленно. Еще въ домосковскій періодъ мы знаемъ отдѣльные случаи наслѣдственнаго преемства великокняжескаго престола.

Въ московскій періодъ нашей исторіи идея эта укрѣпляется въ народномъ сознаніи благодаря тому, что московское княженіе даетъ цѣлый рядъ случаевъ, въ которыхъ престолъ безъ всякихъ споровъ

переходитъ къ сыну царствующаго князя. Такъ, отъ смерти Александра Невскаго и до смерти Димитрія Донского московское княженіе спокойно переходитъ отъ отца къ сыну. Но все-таки въ этотъ періодъ представленіе о наслѣдственномъ преемствѣ престола еще не вполнѣ опредѣлилось. Хотя московскіе князья и признаютъ, что ихъ княженія должны перейти къ ихъ нисходящимъ, но что кому дать, и поровну ли или одному больше, другому меньше,—это было дѣломъ ихъ усмотрѣнія и обыкновенно опредѣлялось духовною грамотой. Такимъ образомъ, право наслѣдника устанавливалось усмотрѣніемъ царствующаго государя, который признавалъ за собою право дѣлать выборъ между своими наслѣдниками. По воззрѣнію московскихъ князей престолъ переходитъ отъ отца къ сыну не въ силу самостоятельнаго права сына на престолъ, а въ силу воли отца. Самымъ наглядным примѣромъ можетъ служить случай изъ царствованія Іоанна III, когда онъ, по наговору бояръ, отстранилъ сына своего Василія, объявивъ своимъ наслѣдникомъ внука Димитрія, а потомъ снова объявилъ наслѣдникомъ Василія. Лучшей формулой этого воззрѣнія является грамота царя Алексѣя Михайловича, оповѣщавшая народъ о его вступленіи на престолъ: «Учинились мы на Владимирскомъ и Московскомъ государствѣ и на всѣхъ великихъ государствахъ великаго царствія *по приказу отца нашего* и по крестному цѣлованію бояръ и всякихъ чиновъ людей».

Но, «приказывая» великое княженіе старшему сыну, московскіе князья предоставляли удѣлы и другимъ сыновьямъ. Конечно, сыновья не получали равныхъ удѣловъ: старшій сынъ получалъ старшій столъ и былъ сильнѣе другихъ. Но это преимущество было случайное; оно условливалось различіемъ волостей, а не сознательнымъ желаніемъ князя-отца поставить одного изъ сыновей въ исключительно благопріятное положеніе передъ другими. Впервые Димитрій Донской обнаруживаетъ сознательное стремленіе къ созданію преобладающей силы въ рукахъ одного изъ сыновей, назначая въ своей духовной грамотѣ старшему сыну Василію Коломну и все великое княженіе съ городами: Владимиромъ, Ярославлемъ, Переяславлемъ, Костромою и Юрьевымъ, а другимъ сыновьямъ — значительно меньшіе удѣлы. То же направленіе выражается въ завѣщаніяхъ Василія II и Іоанна III, а при Іоаннѣ IV эта идея окончательно завершается: Іоаннъ IV въ своемъ завѣщаніи оставляетъ старшему сыну (тогда еще жившему) Іоанну «все государство», а Ѳеодору даетъ небольшой удѣлъ, приба-

вляя при этомъ: «Удѣлъ сына моего Ѳеодора ему (Іоанну) къ великому государству».

Но идея избранія или, какъ тогда говорили, «обранія» на престолъ проявлялась и въ Московскомъ государствѣ, хотя обыкновенно имѣла чисто формальное значеніе. Мы имѣемъ въ виду избирательные земскіе соборы, признававшіе за собою право предъявлять условія избираемому государю. Такія условія предложены были Василію Шуйскому и польскому королевичу Владиславу и были ими приняты. Шуйскій согласился не производить суда безъ бояръ, и у жены и родственниковъ обвиняемаго не отбирать имущества, если они не причастны винѣ. Есть свѣдѣнія, что и съ Михаила Ѳеодоровича была взята какая-то «запись». Но съ Алексѣя Михайловича никакой записи уже не взяли. Вотъ какъ объясняетъ это Котошихинъ: «А нынѣшняго царя обрали на царство, а письма онъ отъ себя не далъ никакого, что прежніе цари давали; и не спрашивали, потому что разумѣли его гораздо тихимъ, и потому онъ наивыше пишется «самодержавцемъ» и государство свое править по своей волѣ»...

Надо добавить, что въ Москвѣ эти «обранія» не всегда происходили на соборахъ, правильно составленныхъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ принимали участіе (пассивное) московскіе люди, толпа, собиравшаяся у Краснаго крыльца безъ всякихъ выборовъ.

Назначеніе наслѣдника царствующимъ государемъ происходило по сложившемуся обычаю. Закона же, опредѣляющаго порядокъ преемства, въ Москвѣ не было. Впервые съ такимъ закономъ встрѣчаемся мы въ царствованіе Петра Великаго. Въ 1722 г., по поводу столкновенія съ сыномъ, онъ издалъ уставъ о наслѣдованіи престола. Сынъ царя, царевичъ Алексѣй, былъ устраненъ отъ престола и преданъ суду. Въ этомъ столкновеніи съ сыномъ Петръ прежде всего заботился о пользѣ государства. Ему казалось, что все имъ сдѣланное будетъ уничтожено его преемникомъ. Петръ долго склонялъ сына къ своему образу дѣйствій; онъ предупреждалъ его, что лишитъ престола. Все было напрасно. Царь пришелъ, наконецъ, къ убѣжденію, что положеніе дѣлъ безнадежно и устранилъ царевича. Въ его указѣ о наслѣдованіи престола говорится: «Всегда должно быть въ волѣ царствующаго государя дать престолъ, кому онъ желаетъ, и разъ назначеннаго наслѣдника отмѣнить, видя какое-либо непотребство». Этотъ указъ напоминаетъ отвѣтъ Іоанна III новгородцамъ, приславшимъ въ 1490 году къ нему пословъ просить, чтобы онъ не назначалъ имъ особаго

отъ Москвы князя (Іоаннъ III, въ знакъ примиренія своего съ сыномъ Василіемъ, назначилъ его княземъ Новгородскимъ и Псковскимъ). Іоаннъ сказалъ новгородскимъ посламъ: «Развѣ я не воленъ въ сынѣ или внукѣ: *кому хочу, тому и даю царство*». По указу Петра Великаго россійскій престолъ замѣщается по усмотрѣнію царствующаго государя: кого онъ хочетъ, того и назначаетъ наслѣдникомъ и разъ назначеннаго онъ можетъ отмѣнить, если избранное лицо не оправдаетъ его довѣрія. Неудовольствіе, которое вызвала эта мѣра въ народѣ, указываетъ, что идея наслѣдственности въ сознаніи народа имѣла тогда болѣе глубокіе корни, чѣмъ въ сознаніи императора. Отвѣтомъ на это *народное сознаніе* явился впослѣдствіи указъ императора Павла I о престолонаслѣдіи.

Неопредѣленность порядка престолонаслѣдованія, виновникомъ котораго былъ Петръ Великій, явилась одною изъ главнѣйшихъ причинъ послѣдовавшихъ за его смертью дворцовыхъ переворотовъ.

Петръ Великій, отстранивъ отъ престолонаслѣдія сына своего, царевича Алексѣя, предпочелъ, какъ мы видѣли, наслѣдственному династическому началу принципъ избирательный. Право избиранія наслѣдника престола онъ предоставилъ исключительно царствующему государю, выходя въ этомъ случаѣ логически изъ своего представленія о самодержавной власти государя. Но Петръ Великій умеръ, не избравъ себѣ наслѣдника. Новые люди реформы, опираясь на войско, возвели послѣ его кончины на престолъ его супругу Екатерину I, какъ императрицу, коронованную имъ при жизни. Манифестъ о вступленіи на престолъ Екатерины былъ изданъ отъ имени сената, синода и генералитета, которые «согласно приказали» объявить народу о ея воцареніи. Манифестъ этотъ заключалъ въ себѣ нарушеніе основныхъ законовъ Петра Великаго, которыми не указанъ случай «согласнаго приказа» двухъ верховныхъ коллегій и совершенно произвольной группы высшихъ военныхъ служилыхъ людей. Сенатъ не облеченъ былъ правомъ избирать государя Россіи по кончинѣ безнаслѣдственнаго государя; тѣмъ менѣе могъ претендовать на это право синодъ, изолированный Петромъ Великимъ отъ всякаго вмѣшательства въ дѣла гражданскія; генералитетъ не имѣлъ при Петрѣ никакого политическаго значенія и былъ просто офиціальнымъ терминомъ для обозначенія совокупности генераловъ. Между тѣмъ, это нарушеніе основныхъ законовъ Петра Великаго имѣло громадныя послѣдствія: оно служило прецедентомъ избранія государя произвольной

группой высшихъ должностныхъ лицъ, по ихъ усмотрѣнію. Еще въ 1722 году, при самомъ изданіи устава о правѣ царствующаго государя назначать себѣ наслѣдника, многіе сомнѣвались въ этомъ правѣ, такъ что потребовались доказательства. Съ этою цѣлью была издана политическая прокламація: «Правда воли монаршей». «Правда» предусматриваетъ возможность кончины государя до назначенія имъ преемника, и если строго придерживаться толкованій этой «Правды», то послѣ Петра Великаго должна была воцариться одна изъ его дочерей, Анна или Елисавета. При воцареніи Екатерины I явилось еще болѣе недовольныхъ. Противниками ея было большинство «родословныхъ» людей, желавшихъ видѣть на престолѣ внука Петра Великаго, Петра Алексѣевича. Они распались на двѣ партіи: умѣренные предлагали объявить Екатерину регентшей до совершеннолѣтія Петра II, крайніе — хотѣли заключить ее съ двумя дочерьми въ монастырь. По воцареніи Екатерины явился новый планъ: Остерманъ предлагалъ обвѣнчать Петра Алексѣевича съ его 17-лѣтней теткой, Елисаветой Петровной; но этотъ планъ не могъ исполниться уже потому, что противорѣчилъ правиламъ православной церкви.

Екатерина I, умирая, опредѣлила престолонаслѣдіе «тестаментомъ». Она передавала престолъ Петру Алексѣевичу, а, въ случаѣ его кончины безъ избранія себѣ преемника, послѣ него должна была царствовать сначала старшая ея дочь, Анна Петровна, съ ея потомками, а послѣ нея вторая ея дочь, Елисавета Петровна, и ея потомки. При составленіи этого «тестамента» явились противники воцаренія Петра II: то были «новые люди реформы», игравшіе активную, но позорную роль въ гибели царевича Алексѣя и боявшіеся мести отъ его сына. Въ то же время носились слухи, что завѣщаніе Екатерины было составлено Меншиковымъ. «Тестаментъ» и эти слухи о составленіи его Меншиковымъ дали мысль князьямъ Долгорукимъ составить впослѣдствіи подложный тестаментъ отъ имени Петра II въ пользу «государыни — невѣсты», княжны Екатерины Долгорукой*).

Но особенно рѣзко выразилось неудобство отсутствія правильнаго порядка престолонаслѣдія послѣ смерти Петра II, при воцареніи императрицы Анны Іоанновны, когда членами Верховнаго тайнаго совѣта была совершена попытка ограничить самодержавную власть русскаго монарха.

*) См. интересную характеристику этой эпохи въ статьѣ *Михневича* «Двѣ невѣсты Петра II». Историческій Вѣстникъ 1898 г., январь.

Съ этимъ моментомъ русской исторіи мы познакомимъ читателя подробно *).

Петръ II умеръ въ январѣ 1730 года. Во дворцѣ, во время кончины юнаго императора, присутствовали члены Верховнаго тайнаго совѣта, или министры: канцлеръ гр. Головкинъ, вице-канцлеръ бар. Остерманъ, кн. А. Г. Долгорукій, кн. В. Л. Долгорукій, кн. Д. Голицынъ и нѣсколько лицъ изъ сената и генералитета; словомъ, всѣ первенствующіе придворные чины. Министры Верховнаго совѣта, пригласивъ съ собою троихъ изъ присутствовавшихъ вельможъ (сибирск. губернатора кн. М. В. Долгорукаго и двухъ фельдмаршаловъ, кн. В. В. Долгорукаго и кн. М. Голицына), удалились въ особую комнату для совѣщанія о томъ, кому быть государемъ въ Россіи. Остальные вельможи, въ томъ числѣ и Ѳеофанъ Прокоповичъ, остались дожидаться рѣшенія этого, по выраженію Ѳеофана, «осьмиличнаго совѣта». Послѣ совѣщанія «осмиличный совѣтъ» вышелъ въ залу и объявилъ, что «положили на россійскомъ престолѣ быть герцогинѣ курляндской Аннѣ Іоанновнѣ». Всѣ присутствовавшіе согласились съ этимъ постановленіемъ «осьмиличнаго совѣта». Сенаторы и генералитетъ стали расходиться по домамъ. Нѣкоторые изъ сенаторовъ и генераловъ вернулись сейчасъ же по приглашенію кн. Д. Голицына, игравшаго въ этомъ дѣлѣ роль руководителя. Въ ихъ присутствіи былъ написанъ официальный протоколъ отъ имени Верховнаго тайнаго совѣта, сената, синода и генералитета, приглашавшій Анну Іоанновну занять престолъ. Затѣмъ вернувшіеся по приглашенію Голицына сенаторы и генералы снова удалились, а «осьмиличный совѣтъ» принялся за составленіе «пунктовъ», имѣвшихъ цѣлью въ лицѣ Анны Іоанновны ограничить самодержавную власть въ Россіи. Въ наскоро редактированныхъ (съ помощью Остермана, который вскорѣ «заболѣлъ» и кондиціи не подписалъ) «пунктахъ» было постановлено, что Анна Іоанновна обязуется: 1) блюсти чистоту православной вѣры; 2) всегда содержать Верховный тайный совѣтъ изъ 8 персонъ («понеже цѣлость и благополучіе всякаго государства отъ благихъ совѣтовъ состоитъ»); 3) безъ согласія этого совѣта государыня не можетъ объявлять войну, заключать миръ, налагать пода-

*) По соч. *Корсакова* «Воцареніе Анны Іоанновны». Казань. 1880 г. См. также статью *Соловьева* «Птенцы Петра Великаго», гдѣ вопросъ этотъ впервые былъ разработанъ научно. Русскій Вѣстникъ 1861 г., т. XXXIII.

ти, производить въ знатные чины, лишать дворянства, чести и имущества, жаловать вотчины, расходовать государственные доходы.

Здѣсь, прежде всего, бросается въ глаза полный произволъ «осьмиличнаго совѣта». Этотъ совѣтъ, никѣмъ не уполномоченный, явился какимъ-то самозваннымъ учредительнымъ собраніемъ, устанавливавшимъ новую форму правленія. Въ этомъ-то произвольномъ присвоеніи себѣ верховной власти въ странѣ случайной группой изъ 8 лицъ и слѣдуетъ искать главную причину неуспѣха дѣла верховниковъ. Дальнѣйшимъ своимъ поведеніемъ «осьмиличный совѣтъ» возстановилъ противъ себя всѣ общественныя группы того времени — и генералитетъ, и шляхетство, и духовенство. Да и съ самаго начала всей этой исторіи образовалась партія недовольныхъ, не удостоившихся приглашенія на вторичное засѣданіе «осьмиличнаго совѣта». Во главѣ этой партіи стали тогда же фельдмаршалъ кн. Трубецкой и Ѳеофанъ Прокоповичъ.

Утромъ на другой день верховники опять съѣхались во дворецъ, куда собрались члены синода и высшія духовныя лица, сенатъ, генералитетъ и другіе важнѣйшіе военные и статскіе чины. Въ этомъ общемъ собраніи снова было объявлено объ избраніи Анны Іоанновы, но о «пунктахъ» не было упомянуто; дѣло велось въ строжайшей тайнѣ. Распустивъ общее собраніе, верховники приступили къ окончательной редакціи «пунктовъ», при чемъ главными, наиболѣе энергичными сторонниками идеи ограниченія самодержавія явились Д. М. Голицынъ и В. Л. Долгорукій, внесшіе весьма значительныя дополненія къ прежней редакціи «пунктовъ». Анна Іоанновна, по этимъ дополненіямъ, обязывалась не вступать въ супружество, не объявлять ни при жизни ни предъ смертью себѣ преемника, не держать при своемъ дворѣ чиновъ изъ иноземцевъ и предоставить высшее начальство надъ войскомъ Верховному тайному совѣту. «Пункты», названные въ послѣдней редакціи «кондиціями», оканчивались слѣдующимъ обязательствомъ: «а буде что по сему обѣщанію не исполню и не додержу, то лишена буду короны россійской».

Такимъ образомъ верховники не только ограничивали самодержавную власть русскаго государя, но и вводили избирательный престолъ на будущія времена. Устанавливая совершенно чуждую всей предшествовавшей исторіи русскаго народа форму правленія, верховники для того, чтобы добиться подписи Анны Іоанновны, рѣшились даже прибѣгнуть къ обману: тремъ депутатамъ, отправленнымъ въ

Митаву, поручено было объяснить герцогинѣ, что кондиціи заключаютъ въ себѣ волю и желанія всего русскаго народа, и все дѣло выполнить такъ, чтобы Анну Іоанновну никто не успѣлъ предупредить о настоящемъ характерѣ всей этой исторіи. Расчетъ былъ вѣрный: герцогинѣ курляндской лестно было превратиться въ россійскую императрицу даже съ «кондиціями». Затѣмъ вся Москва, по всѣмъ трактамъ на разстояніи 30-ти верстъ въ окружности, была оцѣплена заставами, которыя обязаны были пропускать ѣдущихъ изъ Москвы только съ паспортами, выданными отъ Верховнаго тайнаго совѣта.

Письмо къ Аннѣ Іоанновнѣ отъ Верховнаго тайнаго совѣта было составлено 4-го февраля. Но уже на другой день совѣтъ принужденъ былъ согласиться на заявленія не только сената и генералитета, но и шляхетства. Совѣтъ принужденъ былъ разрѣшить и подачу проектовъ о государственныхъ преобразованіяхъ. Такихъ проектовъ сохранилось 12, подписанныхъ тысячью лицъ, занимавшихъ самыя разнообразныя общественныя и служебныя положенія.

Общимъ чувствомъ, связывавшимъ всѣ эти разнообразные элементы шляхетства, является негодованіе противъ верховниковъ. Всѣ проекты склоняются къ мысли объ ограниченіи власти Анны Іоанновны, но не по программѣ совѣта. Они стремятся вырвать политическое вліяніе у верховниковъ и предоставить его всему шляхетству, которое должно, въ лицѣ своихъ депутатовъ, участвовать въ государственномъ управленіи. Шляхетство думало ввести и нѣкоторыя преобразованія для улучшенія, напримѣръ, быта всѣхъ сословій, въ томъ числѣ и крестьянства; составители всѣхъ проектовъ обнаруживаютъ и начитанность и знакомство съ государственнымъ устройствомъ европейскихъ государствъ и съ русской исторіей. Особенно выдѣляется въ этомъ отношеніи проектъ кн. Черкасскаго, составленный В. Н. Татищевымъ. Разсматривая три формы правленія (монархія, аристократія, демократія), составитель этого проекта приходитъ къ заключенію (какъ и всѣ остальные), что по географическимъ и историческимъ условіямъ для Россіи пригодна только монархія. Затѣмъ, разсуждая о другихъ формахъ правленія, составитель проекта особенно останавливается на аристократіи и на томъ вредѣ, который причинило аристократическое (боярское) правленіе Россіи. Кромѣ того, проектъ содержитъ много упрековъ по адресу Верховнаго тайнаго совѣтъ, «присвоившаго себѣ то, что принадлежитъ всѣмъ подданнымъ», и составившаго свои «кондиціи» втайнѣ.

Противъ избранія Анны Іоанновны проектъ не протестуетъ; онъ не протестуетъ также и противъ ограниченія ея власти, такъ какъ «она есть персона женская, и паче же ей знанія законовъ не достаетъ». Но Татищевъ опасается, чтобы верховники съ теченіемъ времени не присвоили себѣ такой же власти, какъ нѣмецкіе курфюрсты, которые «такъ усилились, что цесарь уже никакой власти не имѣетъ, а они стали повелителями *)».

Въ этомъ проектѣ съ особенною обстоятельностью, свидѣтельствующею объ образованности его автора, указываются по пунктамъ тѣ преобразованія, какія шляхетство считало необходимымъ ввести въ Россіи. Не вдаваясь въ подробности, скажемъ только, что полагалось необходимымъ упразднить Верховный тайный совѣтъ, а вмѣсто него учредить при императрицѣ «въ помощь Ея Величеству» Высшее правительство или сенатъ изъ 21 персоны, — законодательное учрежденіе для главнѣйшихъ вопросовъ государственной жизни, а для завѣдыванія «дѣлами внутренней экономіи» — другое правительство, члены котораго должны избираться въ сенатѣ и въ этомъ правительствѣ. Такимъ образомъ и въ этомъ проектѣ, какъ и въ остальныхъ, шляхетство думаетъ не о народномъ представительствѣ, а лишь о собственномъ участіи въ государственномъ управленіи.

И главное вниманіе всѣхъ проектовъ обращено на права и привилегіи шляхетства. Проекты стараются оградить шляхетство отъ возвышенія нѣсколькихъ родовитыхъ фамилій и требуютъ нѣкоторыхъ льготъ для этого сословія: установленія срока военной службы, уничтоженія единонаслѣдія, болѣе правильнаго производства въ чины и пр.

Всѣ эти предложенія, по требованію шляхетства, должны были быть немедленно разсмотрѣны въ особомъ собраніи его представителей. Верховный совѣтъ, знавшій о шляхетскихъ совѣщаніяхъ и приготовленіяхъ, принужденъ былъ пойти на уступки. Но было уже поздно.

15-го февраля Анна Іоанновна, подписавшая въ Митавѣ «кондиціи», пріѣхала въ Москву*). Къ этому времени здѣсь вполнѣ сложилась и окрѣпла третья партія, партія сторонниковъ полнаго самодержавія, во главѣ которой стояли Остерманъ и Ѳеофанъ Прокоповичъ. Остерману удалось быстро убѣдить среднее шляхетство въ томъ, что всѣ

*) О Татищевѣ см. соч. *Н. Попова* «Татищевъ и его время».

его желанія, направленныя къ улучшенію государственнаго строя Россіи и выраженныя въ проектахъ, будутъ исполнены самою императрицей; стоитъ только обратиться къ ней съ прошеніемъ объ уничтоженіи Верховнаго тайнаго совѣта, о возстановленіи сената и о разсмотрѣніи шляхетскихъ проектовъ. Число сторонниковъ самодержавія быстро увеличивалось, тѣмъ болѣе, что Швеція, въ виду наступившихъ въ Россіи смутъ, принимала угрожающее положеніе. Остерману удалось также поселить несогласія между членами Верховнаго совѣта и распространеніемъ различныхъ слуховъ окончательно подорвать довѣріе общества къ этому учрежденію. Вотъ живая картина того, что творилось въ Москвѣ, когда шелъ вопросъ объ избраніи Анны Іоанновны.

«Движеніе идетъ сильное: сенатъ, генералитетъ, знатнѣйшее шляхетство недовольны. Насчитываютъ человѣкъ 500, которые волнуются, собираются, кричатъ противъ верховниковъ. Но это — масса безъ вождя; она уже дѣлится на два стана: одни хотятъ употребить смѣлую, рѣшительную мѣру — напасть внезапно на верховниковъ съ оружіемъ въ рукахъ, и если они не захотятъ отстать отъ своихъ замысловъ, то перебить ихъ. Другіе противъ такой насильственной мѣры; они хотятъ войти спокойно въ собраніе Совѣта и представить верховникамъ, что затѣи ихъ не тайна, что немногимъ передѣлывать составъ государства преступно; если бы они даже и придумали что-либо очень полезное, то нельзя этого скрывать. Первая мѣра оказывается слишкомъ сильною, вторая слишкомъ слабою; третьей не придумываютъ, спорятъ; одни хотятъ удержать прежнюю форму правленія; другіе готовы ее перемѣнить; сердятся на верховниковъ только за то, зачѣмъ они взяли все себѣ, съ другими не подѣлились. Верховники знаютъ обо всемъ: между пятью стами человѣкъ не безъ предателей, да и вообще трудно удержать тайну въ такомъ множествѣ; верховники знаютъ это и дѣйствуютъ угрозами и увѣщаніями, распускаютъ слухи, что мятежныя сборища имъ извѣстны, что безпокойныя головы, ихъ составляющія, уже отмѣчены, судятся, какъ враги

*) Главнымъ врагомъ верховниковъ явился бывшій генералъ-прокуроръ сената Ягужинскій, не выбранный въ это время въ члены совѣта. Несмотря на заставы, расположенныя около Москвы, посолъ, отправленный Ягужинскимъ, успѣлъ пробраться въ Митаву и передать Аннѣ Іоанновнѣ, что «ежели изволитъ его послушать, чтобы не всему вѣрить, что станутъ представлять послы Верховнаго тайнаго совѣта, до того времени, пока сама изволитъ прибыть въ Москву».

отечества, и скоро будутъ перехватаны; напрасно надѣются они на свое множество: войско въ рукахъ Верховнаго совѣта, между членами котораго находятся оба фельдмаршала; напрасно надѣются, что можно будетъ укрыться отъ бѣды: стоитъ только схватить нѣсколько человѣкъ, и тѣ на пыткахъ укажутъ всѣхъ своихъ товарищей. Угрозы произвели свое дѣйствіе: многіе, особенно тѣ, которые не могли надѣяться на сильную поддержку, испугались до того, что боялись жить въ своихъ домахъ, переходили по ночамъ съ мѣста на мѣсто. Напугать людей незначительныхъ было легко; но этимъ цѣль не достигалась: сильные не трусили, и неудовольствіе ихъ получитъ особенное значеніе, когда пріѣдетъ императрица и захочетъ опереться на нихъ, чтобы высвободиться изъ-подъ опеки Верховнаго совѣта. Въ отношеніи къ этимъ сильнымъ надо дѣйствовать иначе, не угрозами, а ласкою; надобно соединить ихъ интересы съ своими. И вотъ верховники призываютъ къ себѣ значительнѣйшихъ противниковъ, принимаютъ съ распростертыми объятіями, клянутся, что начали дѣло не въ собственныхъ интересахъ; жалуются, что напрасно обвиняютъ ихъ въ утайкѣ этого дѣла отъ общаго свѣдѣнія: прежде всего, они хотѣли узнать, какъ взглянетъ на это новая государыня, а какъ скоро она согласится, то Верховный тайный совѣтъ намѣренъ созвать всѣ чины и просить у нихъ совѣта, какъ съ наибольшею пользою устроить на будущее время государственное управленіе. Нѣкоторые заподозрѣли искренность верховниковъ; но другіе, и притомъ большая часть, рѣшились спокойно дожидаться отвѣта изъ Митавы и призыва къ совѣщанію о новыхъ правительственныхъ формахъ *).

Однимъ изъ самыхъ выдающихся пропагандистовъ идеи самодержавія въ гвардіи былъ извѣстный нашъ сатирикъ, въ то время 20 лѣтній юноша, Кантемиръ, съ дѣтства близкій Ѳеофану, искренно преданный реформѣ Петра и видѣвшій въ замыслахъ верховниковъ и шляхетства исключительно враждебное отношеніе къ этой реформѣ. Вскорѣ среди шляхетства сторонниками самодержавія была пущена записка, направленная противъ верховниковъ во имя соблюденія интересовъ средняго шляхетства. Въ то же время на Анну Іоанновну старались воздѣйствовать черезъ приближенныхъ къ ней придворныхъ дамъ. Секретно ей была доставлена и записка Ѳеофана Прокоповича, подробно излагавшая все дѣло. Такимъ образомъ, все было пригото-

*) *Соловьевъ.*—Исторія Россіи, т. 19-й, изд. 1885 г., стр. 245—246.

влено, и въ то время, какъ верховники собирались 25 февраля арестовать своихъ враговъ, — о чемъ послѣдніе знали черезъ Остермана, — именно этотъ день и былъ назначенъ днемъ провозглашенія самодержавія Анны Іоанновны. Изготовлено было и прошеніе объ этомъ Аннѣ Іоанновнѣ, составленное Кантемиромъ. 25 февраля, послѣ нѣкоторыхъ затрудненій и столкновеній, прошеніе это было прочитано Аннѣ Іоанновнѣ за торжественнымъ обѣдомъ. Верховники, приглашенные на обѣдъ, своимъ молчаніемъ принуждены были изъявить свое согласіе, и «кондиціи» были Анной Іоанновной собственноручно разорваны, а 28 февраля послѣдовалъ манифестъ о самодержавіи Анны Іоанновны.

Такъ была спасена Россія отъ установленія аристократической олигархіи и возстановлена была неограниченная монархія. Мы уже видѣли попытки русскаго боярства въ допетровскую эпоху ограничить самодержавную власть русскаго государя. Въ этихъ попыткахъ своекорыстное боярство, не имѣвшее достаточной политической подготовки и непросвѣщенное, думало только о своихъ сословныхъ интересахъ; то же, въ сущности, мы видимъ и въ попыткѣ шляхетства въ эпоху Анны Іоанновны, съ тою лишь разницей, что, подъ вліяніемъ европейскаго просвѣщенія и знакомства съ европейскими порядками, шляхетскіе проекты, сравнительно съ московскими «записями», заключали въ себѣ нѣкоторые пункты, гораздо шире ограничивавшіе верховную власть (вопросы о войнѣ и мирѣ, о налогахъ). Что касается попытки верховниковъ, то эта попытка была даже не сословнымъ дѣломъ, а предпріятіемъ нѣсколькихъ родовитыхъ фамилій, стремившихся, въ своихъ интересахъ, захватить власть въ свои руки. Весь вредъ такой олигархіи прекрасно понимало среднее шляхетство. До насъ дошло письмо одного провинціальнаго дворянина, который писалъ: «Слышно здѣсь, что дѣлается у васъ въ Москвѣ; чтобы у насъ быть республикѣ... Я зѣло въ томъ сумнителенъ. Боже сохрани, чтобы не сдѣлалось вмѣсто одного самодержавнаго государя 10 самовластныхъ и сильныхъ фамилій; и тогда мы, шляхетство, совсѣмъ пропадемъ и будемъ принуждены горше прежняго идолопоклонничать и милости просить»...

X.

При отсутствіи внимательнаго изученія русской исторіи XVIII вѣка обыкновенно повторяли, что время, протекшее отъ смерти Петра

Великаго до вступленія на престолъ Екатерины II, есть время печальное, недостойное изученія — время, въ которомъ видѣли исключительно одни интриги, дворцовые перевороты, господство иноземцевъ. Но при успѣхахъ исторической науки вообще и при болѣе внимательномъ изученіи русской исторіи, подобные взгляды повторяться болѣе не могутъ. Мы знаемъ, что въ древней нашей исторіи не Іоаннъ III былъ творцомъ величія Россіи, но что это величіе было приготовлено до него, въ печальное время княжескихъ усобицъ и борьбы съ татарами. Мы знаемъ, что Петръ Великій не приводилъ Россіи изъ небытія въ бытіе; что такъ-называемое преобразованіе было естественнымъ и необходимымъ явленіемъ народнаго роста, народнаго развитія, и великое значеніе Петра состоитъ въ томъ, что онъ силою своего генія помогъ своему народу совершить тяжелый переходъ, сопряженный со всякаго рода опасностями. Наука не позволяетъ также намъ сдѣлать скачокъ отъ временъ Петра Великаго ко времени Екатерины II: она заставляетъ насъ съ особеннымъ любопытствомъ углубиться въ изученіе предшествующей эпохи, — посмотрѣть, какъ Россія продолжала жить новою жизнью послѣ Петра Великаго, какъ разбиралась она въ матеріалѣ преобразованія безъ помощи геніальнаго императора, какъ нашлась въ своемъ новомъ положеніи, при его свѣтлыхъ и темныхъ сторонахъ, такъ какъ въ жизни народовъ нѣтъ возраста, въ которомъ не было бы и тѣхъ и другихъ сторонъ. Всѣ эти вопросы неизбѣжно возникаютъ и при изслѣдованіи развитія верховной власти въ Россіи, такъ какъ главнѣйшее назначеніе правительства въ каждомъ государствѣ заключается въ томъ, чтобы быть на стражѣ историческаго процесса развитія народной жизни, чтобы, ясно сознавая условія и потребности дѣйствительности и задачи будущаго, примирять ихъ съ традиціями прошлаго и содѣйствовать спокойному и нормальному ходу этого процесса.

На Западѣ, гдѣ многіе безпокоились при видѣ новой могущественной державы, внезапно явившейся на востокѣ Европы, утѣшали себя тѣмъ, что это явленіе преходящее, что оно обязано своимъ существованіемъ волѣ одного сильнаго человѣка и кончится вмѣстѣ съ его жизнью. Ожиданія не оправдались именно потому, что новая жизнь русскаго народа не была созданіемъ одного человѣка. Поворота назадъ быть не могло, ибо ни отдѣльный человѣкъ ни цѣлый народъ не возвращается изъ юношескаго возраста къ дѣтству и изъ зрѣлаго — къ юношеству; но могли и должны были быть частныя отступленія

отъ преобразовательнаго плана вслѣдствіе отсутствія одной сильной воли, вслѣдствіе слабости государей и своекорыстныхъ стремленій отдѣльныхъ сильныхъ лицъ. Такъ, нѣкоторое противодѣйствіе петровскимъ началамъ обнаружилось въ усиленіи личнаго управленія въ областяхъ, въ надстройкѣ лишняго этажа надъ сенатомъ, то подъ именемъ Верховнаго тайнаго совѣта, то подъ именемъ Кабинета. Но болѣе печальныя слѣдствія имѣло отступленіе отъ мысли Петра Великаго относительно иностранцевъ. Самая сильная опасность при переходѣ русскаго народа изъ древней исторіи въ новую, изъ возраста чувства въ возрастъ мысли и знанія, изъ жизни домашней, замкнутой въ общественную жизнь народовъ, главная опасность при этомъ заключалась въ отношеніи къ чужимъ народамъ, опередившимъ въ дѣлѣ знанія, у которыхъ поэтому надобно было учиться. Въ этомъ-то ученическомъ положеніи относительно чужихъ народовъ и заключалась опасность для силы и самостоятельности русскаго народа, ибо какъ соединить положеніе ученика съ свободою, самостоятельностью въ отношеніи къ учителю, какъ избѣжать при этомъ подчиненія, подраженія? Примѣромъ служили крайности подчиненія западныхъ, европейскихъ народовъ своимъ учителямъ—грекамъ и римлянамъ, когда они въ эпоху Возрожденія совершали такой же переходъ, какой русскіе совершали въ эпоху преобразованія, съ тѣмъ различіемъ, что опасность подчиненія уменьшилась для западныхъ народовъ тѣмъ, что они подчинялись народамъ мертвымъ, тогда какъ русскій народъ долженъ былъ учиться у живыхъ людей. Тутъ-то Петръ и оказалъ великую помощь своему народу, сокращая сроки ученія, заставляя немедленно проходить практическую школу, не оставляя долго русскихъ людей въ страдательномъ положеніи учениковъ, употребляя неимовѣрныя усилія, чтобы относительно внѣшнихъ, по крайней мѣрѣ, средствъ не только уравнять свой народъ съ образованными сосѣдями, но и дать ему превосходство надъ ними, что и было сдѣлано устройствомъ войска и флота, блестящими побѣдами и важными пріобрѣтеніями, ибо это вдругъ дало русскому народу почетное мѣсто въ Европѣ, подняло его духъ, избавило отъ вреднаго приниженія при видѣ опередившихъ его въ цивилизаціи народовъ. Петръ постоянно держался правила: поручать русскимъ людямъ высшія мѣста военнаго и гражданскаго управленія, и только второстепенныя могли быть занимаемы иностранцами. Отъ этого-то важнаго правила уклонились по смерти Петра: «птенцы» его завели

усобицы, начали вытѣснять другъ друга; ряды ихъ порѣдѣли, а этимъ воспользовались иностранцы и пробрались до высшихъ мѣстъ. Несчастная попытка 1730 года нанесла тяжкій ударъ русскимъ фамиліямъ, стоявшимъ наверху, и царствованіе Анны является временемъ «бироновщины». Эта эпоха навсегда останется самымъ темнымъ временемъ въ нашей исторіи XVIII вѣка, временемъ ига съ Запада, болѣе тяжкаго, чѣмъ прежнее иго съ Востока, иго татарское. Отъ этого ига избавила Россію дочь Петра Великаго. Россія пришла въ себя. На высшихъ мѣстахъ управленія снова явились русскіе люди, и, когда на мѣсто второстепенное назначали иностранца, Елисавета спрашивала: «Развѣ нѣтъ русскаго? Иностранца можно назначать только тогда, когда нѣтъ способнаго русскаго». Народная дѣятельность распеленывается уничтоженіемъ внутреннихъ таможенъ; банки являются на помощь землевладѣльцу и купцу; на востокѣ ничинается сильная разработка рудныхъ богатствъ; торговля съ среднею Азіей принимаетъ обширные размѣры; южныя степи получаютъ населеніе изъ-за границы, населеніе, однородное съ главнымъ населеніемъ, поэтому легко съ нимъ сливающееся; учреждается генеральное межеваніе; вопросъ о монастырскомъ землевладѣніи приготовленъ къ рѣшенію, въ тѣсной связи съ благотворительными учрежденіями; народъ, пришедшій въ себя, начинаетъ говорить отъ себя и про себя, и является литература, является языкъ, достойный говорящаго о себѣ народа; являются писатели, которые остаются жить въ памяти и мысли потомства; являются народный театръ, журналъ; въ старой Москвѣ учреждается университетъ. Человѣкъ, гибнувшій прежде подъ топоромъ палача, становится полезнымъ работникомъ въ странѣ, которая, болѣе чѣмъ какая-либо другая, нуждалась въ рабочей силѣ. Пытка заботливо отстраняется при первой возможности, и, такимъ образомъ, на практикѣ приготовляется новое поколѣніе, воспитанное уже въ другихъ правилахъ и привычкахъ, чѣмъ тѣ, которыя господствовали въ прежнія царствованія,—воспитывается, приготовляется цѣлый рядъ дѣятелей, которые впослѣдствіи сдѣлаютъ знаменитымъ царствованіе Екатерины II. Время императрицы Елисаветы оставило по себѣ пріятную память въ народѣ, несмотря на то, что за нимъ почти непосредственно слѣдовала блестящая эпоха Екатерины. Этому, разумѣется, содѣйствовали печальной памяти предшествовавшее царствованіе Анны, бироновщина и слабое, безтолковое правленіе Анны Леопольдовны, не давшее обезпеченія ни въ чемъ. Ели-

савета подняла славное знамя отца своего и успокоила оскорбленное народное чувство яснымъ для всѣхъ стремленіемъ неуклонно слѣдовать главному и самому важному для народа правилу,—нисколько не ослабляя связей съ западною Европой,—давать первенствующее значеніе русскимъ людямъ, въ ихъ рукахъ держать судьбу государства. Возстановленіе учрежденій Петра Великаго въ томъ видѣ, въ какомъ онъ ихъ оставилъ, постоянное стремленіе дать силу его указамъ, поступать въ его духѣ—сообщали извѣстную твердость, правильность, систематичность дѣйствіямъ правительства, а подданнымъ—увѣренность и спокойствіе, тѣмъ болѣе, что слѣдованіе правиламъ и указамъ Петра не было рабскимъ, мертвымъ подражаніемъ чему-то отжившему или отживающему, ибо не являлось новыхъ потребностей, которыя вызывали бы новый духъ и новыя формы: напротивъ, извѣстная, хотя и безсознательная реакція, извѣстныя уклоненія отъ духа и формъ Петра, сдѣланныя съ 1725 г., оказывались вовсе не безполезными для государства. Становились на твердую почву, указавши, какому образцу будутъ слѣдовать, а между тѣмъ это слѣдованіе по стопамъ Преобразователя было спокойное и легкое, чуждое волненій преобразованія, какъ уже совершившагося. Правительство отличалось миролюбіемъ, а между тѣмъ войны, имъ веденныя, ознаменовались блестящими успѣхами. Это спокойствіе, довольство, удовлетвореніе главнымъ народнымъ потребностямъ заслужило Елисаветинскому времени пріятную память, особенно по сравненію со временемъ предшествовавшимъ, чему много способствовалъ и самый характеръ императрицы, отличавшейся рѣдкимъ добродушіемъ,—характеръ, выразившійся всего рѣзче въ томъ, что народъ долженъ былъ отвыкнуть отъ ужаснаго зрѣлища смертной казни. Закона, уничтожавшаго смертную казнь, не было издано: вѣроятно, Елисавета боялась увеличить число преступленій, отнявши страхъ послѣдняго наказанія; суды приговаривали къ смерти, но приговоры эти не были приводимы въ исполненіе, и такимъ образомъ верховная власть въ народное воспитаніе вводила великое начало гуманности *).

*) *Соловьевъ*.—«Исторія Россіи». Изд. т-ва «Общ. польза», кн. V, стр. 521—523 и 1226—1231.

XI.

Переходя къ царствованію императрицы Екатерины II, посмотримъ, какъ отразилась эпоха дворцовыхъ переворотовъ на *государственной* жизни. Выше, заканчивая характеристику правительственной дѣятельности Петра Великаго, мы пришли къ заключенію, что великій преобразователь Россіи хотя и не выработалъ новаго типа государственной власти, но все же переработалъ старую власть, далъ ей новыя средства дѣйствія и поставилъ ей новыя задачи. Такимъ образомъ, Петръ являлся для своихъ преемниковъ образцомъ. Однако, въ этомъ отношеніи онъ долгое время оставался одинокимъ, безъ подражателей. Ближайшіе преемники и преемницы Петра не стѣсняли доставшейся имъ власти, но не были въ состояніи оправдать ее, не понимая ни средствъ ни задачъ ея. Ко всему этому присоединилась такъ-называемая «бироновщина», причинившая народу и государству много зла. Русская столица, построенная Преобразователемъ на отвоеванной землѣ, на время превратилась въ иностранную и враждебную Русской землѣ колонію. Въ извѣстной одѣ Ломоносова на воцареніе Екатерины II Петръ Великій встаетъ изъ гроба и, — обозрѣвая дѣла, приключившіяся съ его смерти до этого воцаренія,— гнѣвно восклицаетъ:

На то ль воздвигъ я градъ священный,
Дабы врагами населенный
Россіянамъ ужасенъ былъ?

Власть изъ источника закона стала превращаться въ его замѣну, а частыя смѣны на престолѣ, — которыхъ въ 17 лѣтъ со смерти Петра I случилось пять, и въ большинствѣ не по какому-либо закону или естественному порядку, а по обстоятельствамъ, мало понятнымъ народу, — имѣли видъ политическихъ приключеній и сообщали смѣнявшимся правительствамъ характеръ случайностей. Все это, при тогдашнемъ значеніи власти къ Россіи, производило разрушительное дѣйствіе на общественный порядокъ. Мощь государства разрасталась и ширилась, но личность принижалась и мельчала, такъ что некому было надлежащимъ образомъ оцѣнить и прочувствовать государственные успѣхи. Въ воспоминаніяхъ объ этой эпохѣ только царствованіе Елисаветы Петровны осталось свѣтлою полосой, благодаря памяти ея отца, ея добросердечію и набожности и нѣкоторымъ полезнымъ законамъ. Но это впечатлѣніе относилось больше къ лицу, чѣмъ къ

порядку. Старыя бѣдствія устранялись, но новыя блага чувствовались слабо. Порядокъ, такъ сказать, ветшалъ и портился, не подновляемый и не довершаемый. Дѣламъ предоставляли итти, какъ они были заведены Петромъ Великимъ, мало думая о новыхъ потребностяхъ и условіяхъ. И даже сравнительно свѣтлая эпоха, эпоха Елисаветы, имѣла свою обратную, темную сторону.

Власть безъ яснаго сознанія своихъ задачъ и предѣловъ и съ поколебленнымъ авторитетомъ, съ оскудѣвшими матеріальными и нравственными средствами; общественное мнѣніе, питавшееся анекдотами и пересудами, безъ чувства личнаго и національнаго достоинства; весь порядокъ, державшійся въ сущности страхомъ и произволомъ и направляемый, по выраженію Н. Панина, «болѣе силою персонъ, нежели властью мѣстъ государственныхъ», при крайне низкомъ уровнѣ гражданскаго чувства и сознанія общаго интереса, безъ любви къ отечеству, — въ такихъ чертахъ можно представлять себѣ, по разсказамъ людей екатерининскаго времени, наслѣдство, доставшееся Екатеринѣ II отъ предшествовавшей эпохи *).

Екатерина, какъ представительница «просвѣщеннаго абсолютизма», подобно Фридриху II прусскому, старалась сообразовать свою правительственную дѣятельность, насколько это было возможно, съ сущностью просвѣтительныхъ идей XVIII вѣка **). И какія бы

*) *Ключевскій.*—Императрица Екатерина II. Русская мысль, 1896 г.

**) Сущность теоріи «просвѣщеннаго абсолютизма», выработавшейся во второй половинѣ XVIII вѣка, заключалась въ слѣдующемъ. Личность государя поглощается государствомъ и сливается съ нимъ. Государь есть представитель государства, а государство—представитель общества. Благо государства и его подданныхъ есть цѣль общества и предѣлъ закона. Каждый членъ общества долженъ трудиться для общаго блага, т.-е. для блага государства. Права личности должны преклониться предъ общей пользой. Законы и распоряженія государства могутъ ограничивать естественную свободу и права гражданъ въ виду общей пользы. Общія права людей основываются на естественной свободѣ каждаго стремиться къ тому, что онъ считаетъ благомъ, если это благо не вредитъ праву другого. Назначеніе главы государства состоитъ въ томъ, чтобы распространять общее благо; онъ уполномоченъ направлять къ этой цѣли всѣ дѣянія личностей. Онъ составляетъ законы, отправляетъ правосудіе и охраняетъ гражданъ. Онъ доставляетъ каждому средства для развитія своихъ способностей и рессурсовъ, чтобы каждый воспользовался ими съ наибольшей выгодой и для себя и для государства. Всѣ эти идеи были вполнѣ усвоены императрицей Екатериной II, которая проводила ихъ въ своей дѣятельности и въ своихъ литературныхъ произведеніяхъ. О просвѣщенномъ абсолютизмѣ см. у *Сореля* «Европа и французская революція», т. I, стр. 93.

противорѣчія мы ни замѣтили въ дѣятельности великой императрицы, не слѣдуетъ забывать, что она искренне заботилась объ осуществленіи этихъ идей. Внутри государства,—въ своемъ «маленькомъ хозяйствѣ», какъ любила она выражаться,—она особенно заботилась объ утвержденіи законности и справедливости и объ искорененіи стариннаго зла—казнокрадства и взяточничества. Она, напримѣръ, часто лично присутствовала въ засѣданіяхъ сената и побуждала сенаторовъ рѣшать дѣла правильно и быстро. Ея отношеніе къ своимъ задачамъ правительницы особенно ясно выразилось въ конфиденціальной инструкціи на имя кн. Вяземскаго, при назначеніи его генералъ-прокуроромъ сената на мѣсто уволеннаго за различныя злоупотребленія Глѣбова. Мы сдѣлаемъ выдержку изъ этого интереснаго документа:

«Сенатъ установленъ для исполненія законовъ, ему предписанныхъ; а онъ часто выдавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деньги, однимъ словомъ—почти все, и утѣснялъ прочія судебныя мѣста въ ихъ законахъ и преимуществахъ, такъ что и мнѣ случалось слышать въ сенатѣ, что одной коллегіи хотѣли сдѣлать выговоръ за то только, что она свое мнѣніе осмѣлилась въ сенатъ представить, до чего однако же не допустила. Чрезъ такія гоненія нижнихъ мѣстъ они (т.-е. низшія учрежденія) пришли въ столь великій упадокъ, что и регламентъ Петра I вовсе позабыли, которымъ повелѣвается противъ сенатскихъ указовъ, если оные не въ силѣ законовъ, представлять въ сенатъ, а напослѣдокъ и ко мнѣ. Раболѣпство персонъ, въ сихъ мѣстахъ находящихся,—неописанное, и добра ждать не можно, пока сей вредъ не пресѣчется. Одна лишь форма канцелярская исполняется, а думать еще и нынѣ иные не смѣютъ, хотя въ томъ и интересъ государственный страждетъ. Сенатъ же, вышедъ единожды изъ своихъ границъ, и нынѣ съ трудомъ привыкаетъ къ порядку, въ которомъ ему быть надлежитъ». Такъ Екатерина II заботилась о возстановленіи главнѣйшаго изъ учрежденій Петра Великаго, которое къ ея времени далеко отступило отъ идеи, вложенной въ него великимъ преобразователемъ.

И черезъ литературу императрица старалась воздѣйствовать на созданное ею же русское общество въ духѣ просвѣтительныхъ идей XVIII вѣка. Изъ всего, написаннаго Екатериной, особенно важное значеніе въ нашей исторіи имѣетъ Наказъ, составленный съ цѣлью дать собранной ею въ 1767 году Комиссіи руководство для правильнаго и согласнаго съ современнымъ состояніемъ науки составленія Уложе-

нія о наказаніяхъ. Этотъ Наказъ, составленный по сочиненіямъ Монтескье и Беккаріи, не есть законъ, а скорѣе научный трудъ, содержащій въ себѣ основанія и указанія для кодификаціи закона. Въ немъ передается то, на чемъ въ данный моментъ остановилась философско-юридическая мысль Запада. Наказъ состоитъ изъ 655 параграфовъ, большинство которыхъ взято изъ «Духа Законовъ» Монтескье, часть взята изъ сочиненія италіанскаго юриста Беккаріи «О преступленіяхъ и наказаніяхъ», но много параграфовъ составлено и самою императрицей. Всѣ статьи посвящены опредѣленію общихъ свойствъ законодательства, государства, сословій, судопроизводства, уголовнаго права, гражданскаго права, народной экономіи, народнаго просвѣщенія, полиціи и финансовъ. По своему содержанію статьи Наказа проникнуты человѣколюбивыми началами XVIII вѣка: императрица вооружается противъ пытокъ, противъ жестокости наказаній, противъ расширенія понятія о политическихъ преступленіяхъ. Наказъ встрѣченъ былъ въ Европѣ съ изумленіемъ передъ смѣлостью законодательницы и, несомнѣнно, имѣлъ вліяніе на дальнѣйшее развитіе законодательства въ Россіи, на духъ его *).

Между прочимъ Екатерина II въ своемъ Наказѣ старалась мотивировать и необходимость для Россіи самодержавной власти. «Государь,—говоритъ она,—есть самодержавный, ибо никакая другая, какъ только соединенная въ его особѣ, власть не можетъ дѣйствовать сходно съ пространствомъ толь великаго государства». Она же объясняетъ и о назначеніи самодержавной власти: «Какой предлогъ (назначеніе) самодержавнаго правленія? Не тотъ, чтобы у людей отнять ихъ естественную вольность, но чтобы дѣйствія ихъ направить къ полученію самаго наибольшаго добра отъ всѣхъ»...

Руководясь такимъ взглядомъ на назначеніе верховной власти, Екатерина II впервые предоставила въ Россіи нѣкоторое участіе обществу въ мѣстномъ судѣ и управленіи; она также радикально измѣнила и взглядъ на задачи мѣстной администраціи: рядомъ съ прежними фискально-государственными задачами было поставлено служеніе нуждамъ и интересамъ мѣстнаго населенія.

Но самымъ выдающимся фактомъ въ ея правительственной дѣятельности было обращеніе къ обществу для совмѣстной съ правительствомъ

*) См. брошюру *В. Е. Романовскаго* «Наказъ императрицы Екатерины II». Тифлисъ. 1899 г. Также см. другую его брошюру «Императрица Екатерина II». Тифлисъ. 1896 г.

законодательной работы, выразившееся къ ея знаменитой Комиссіи Уложенія 1767 года.

Необходимость обновить законодательство особенно сильно чувствовалась послѣ того, какъ новыя понятія проникли къ намъ съ Запада. «Великую помѣху для правосудія,—по выраженію императрицы,—составлялъ во многихъ случаяхъ недостатокъ узаконеній, а въ другихъ—слишкомъ большое обиліе законовъ противорѣчивыхъ». Кромѣ того, «черезъ долгое время и частыя перемѣны,—сказано было въ манифестѣ по случаю созыва Комиссіи,—разумъ, къ которомъ прежнія гражданскія узаконенія составлены были, нынѣ многимъ совсѣмъ неизвѣстенъ сдѣлался; сверхъ того, еще умножила затрудненія разница тогдашнихъ временъ и обычаевъ, несходныхъ вовсе съ нынѣшними».

Послѣ указа, объявленнаго въ концѣ 1766 года, черезъ полгода депутаты должны были съѣхаться въ Москву, и тогда по всей Россіи начались выборы. Избирали на съѣздъ своихъ представителей всѣ, исключая крѣпостныхъ крестьянъ и кочующихъ инородцевъ, а именно: 1) дворянство по депутату отъ каждаго уѣзда, 2) купцы и ремесленники по депутату отъ каждаго города, 3) черносошные крестьяне, осѣдлые инородцы, однодворцы вмѣстѣ съ пахатными солдатами и казаки; свободные крестьяне и однодворцы выбирали по депутату отъ каждой провинціи, заключавшей въ себѣ нѣсколько уѣздовъ. Выборы совершались совершенно свободно. Губернаторъ съ извѣстною торжественностью созывалъ дворянство отъ каждаго уѣзда съ тѣмъ, чтобы оно избрало себѣ предводителя, и послѣ того уже не вмѣшивался въ дѣло. Въ городахъ точно такъ же мѣстная власть созывала всѣхъ домовладѣльцевъ изъ купцовъ и ремесленниковъ, чтобы они выбрали себѣ голову, а голова уже руководилъ выборомъ депутата и составленіемъ наказа, по вольному рѣшенію всѣхъ гражданъ. Крестьяне собирались волостью для выбора отъ себя повѣреннаго. Эти повѣренные отъ волостей избирали уѣздныхъ повѣренныхъ, а уже уѣздные избирали депутата отъ провинціи. Въ Петербургѣ и Москвѣ въ выборѣ депутата участвовали всѣ сословія: городъ былъ раздѣленъ на округа; въ каждомъ округѣ выбирался домовладѣльцами повѣренный, и эти повѣренные уже собирались для выбора депутата. Тутъ въ собраніи, рядомъ съ самыми знатными лицами, сидѣли и простые торговцы и мѣщане; важныя лица пріѣхали за-просто, безъ орденовъ и другихъ отличій. Вообще при выборахъ не соблюдалось чиновъ, а было правиломъ,

чтобы кто прежде являлся, тотъ и занималъ первыя мѣста. Несмотря на нѣкоторые недостатки выборовъ, они вообще были сдѣланы такъ, что императрица могла узнать народныя нужды. Всѣ сословія приняли въ нихъ участіе съ большимъ одушевленіемъ, съ сознаніемъ всей важности предстоящаго дѣла и съ величайшей благодарностью государынѣ *). Какое высокое значеніе придавала Екатерина этой Комиссіи, видно изъ тѣхъ привилегій, которыми были пожалованы депутаты. Они навсегда были избавлены отъ смертной казни, тѣлесныхъ наказаній и пытки, какое ни совершили бы преступленіе; имѣніе ихъ можно было конфисковать только за долги; за обиду, нанесенную депутату, назначалось двойное наказаніе; въ знакъ своего избранія они носили золотую медаль съ вензелемъ императрицы и съ надписью: «блаженство каждаго и всѣхъ».

30-го іюня 1767 г. съ большою торжественностью совершилось открытіе Комиссіи въ Москвѣ, въ Грановитой палатѣ. Всего собралось въ Москву 559 депутатовъ: 160 отъ дворянъ, 207—отъ городовъ, 164—отъ крестьянъ, казаковъ и инородцевъ и 28—отъ правительственныхъ мѣстъ. По количеству, слѣдовательно, преобладали представители отъ городовъ; но наиболѣе вліянія имѣли, конечно, дворянскіе депутаты. Послѣ открытія Комиссіи депутаты явились въ залу дворца, гдѣ, въ присутствіи императрицы, вице-канцлеръ Голицынъ говорилъ имъ рѣчь, заканчивавшуюся слѣдующими словами: «Начинайте это великое дѣло и помните при каждой строкѣ его, что вы имѣете случай показать себѣ, вашему ближнему и вашимъ потомкамъ, какъ велико было ваше радѣніе объ *общемъ благѣ*. Вы имѣете случай прославить себя и вашъ вѣкъ и пріобрѣсть себѣ почтеніе и благодарность будущихъ вѣковъ. Отъ васъ ожидаютъ примѣра всѣ народы: взоры ихъ обращены на васъ. Слава ваша въ вашихъ рукахъ, и путь къ ней вамъ открытъ; отъ согласія вашего во всѣхъ этихъ полезныхъ отечеству дѣлахъ будетъ зависѣть и совершенство ихъ».

Правда, Комиссія съ началомъ турецкой войны 1768 г. была распущена, не исполнивъ своего прямого назначенія; но она естественно оставила глубокій слѣдъ въ гражданскомъ самосознаніи народа и общества. Кромѣ того, происходившія въ ней оживленныя пренія обнаружили не только настоятельныя нужды государства и общества,

*) *Водовозовъ*.—«Очерки изъ русской исторіи XVIII в.» Петерб. 1882 г., стр. 256—268.

но и полную способность русскихъ депутатовъ, даже отъ горожанъ и крестьянъ, серьезно разбираться въ иногда очень сложныхъ общественныхъ вопросахъ. Эти пренія также какъ и депутатскіе наказы дали богатый матеріалъ для дальнѣйшихъ правительственныхъ начинаній Екатерины. «Комиссія Уложенія,—говорила сама императрица,—подала мнѣ свѣтъ и свѣдѣніе о всей имперіи, съ кѣмъ дѣло имѣемъ и о комъ должно заботиться... Многіе стали судить о цвѣтахъ по цвѣтамъ, а не какъ слѣпые».

Въ заключеніе приведемъ характеристику императрицы Екатерины II и ея дѣятельности, сдѣланную профессоромъ Ключевскимъ. Ея совсѣмъ не мечтательный умъ,—говоритъ проф. Ключевскій,—ласкала мечта стать преобразовательницей своего государства и воспитательницей своего народа, сѣять добро на землѣ, которое переживало бы сѣятеля. Она принесла на русскій престолъ два средства дѣйствія: умъ, исполненный философско-политическихъ идей вѣка, располагавшихъ ее къ законодательной дѣятельности, которую въ шутку она называла «легисломаніей», и характеръ, способный сдерживать философскія увлеченія, выработанный среди житейской толкотни, болѣе общеніемъ съ живыми людьми, чѣмъ уединенною работой надъ самою собой. Она начинала свою дѣятельность съ убѣжденіемъ въ силѣ разума, долженствующаго управлять народами, и съ вѣрой въ разумъ народа, которымъ ей пришлось управлять. Она нашла подъ своею державною рукой страну съ вліятельнымъ внѣшнимъ положеніемъ и неблагоустроеннымъ внутреннимъ порядкомъ, государство съ обильными матеріальными средствами и съ разстроенными нравственными силами, несоглашенными и враждебными интересами. Читая, наблюдая и размышляя, она рѣшила, что дѣйствовавшіе въ Россіи законы мало соотвѣтствовали положенію государства, не поднимали, а понижали его благосостояніе; что самъ Петръ I не зналъ, какіе законы надобны его государству, и что такая своеобразная страна, какъ Россія, не воздѣланная и не искаженная исторіей, нуждается не въ пересмотрѣ, а въ коренной перестройкѣ законодательства на новыхъ началахъ; что здѣсь все надо передѣлывать заново. Это была мысль скорѣе академическаго, чѣмъ политическаго ума. Не одна Екатерина II смотрѣла на Россію, какъ на бѣлый листъ бумаги, еще не исчерченный исторіей. Но такой взглядъ исправлялся другимъ ея соображеніемъ, что надежнѣе самихъ законовъ образъ дѣйствій власти, направляемой снисхожденіемъ и примирительнымъ духомъ государя. Опытъ и ближай-

шее знакомство со страной, особенно Комиссія уложенія 1767 года, показавшая Екатеринѣ II, «съ кѣмъ дѣло имѣемъ», убѣдила ее, что и у Россіи есть свое прошлое, по крайней мѣрѣ есть свои историческіе привычки и предразсудки, съ которыми надобно считаться. Она увидѣла, что безъ глубокихъ потрясеній невозможно провести коренныхъ реформъ, какихъ потребовала бы система законодательства на усвоенныхъ ею началахъ, и на совѣтъ Дидро передѣлать весь государственный и общественный порядокъ Россіи по этимъ началамъ, посмотрѣла какъ на мечту философа, имѣющаго дѣло съ книгами, а не съ живыми людьми. Тогда она сократила свою программу, сознавая, что не можетъ взять на себя всѣхъ задачъ русской власти, что то, что можно, далеко не все, что нужно: «что бы я ни дѣлала для Россіи,—писала она,—это будетъ только капля въ морѣ». «Но,—утѣшала она себя,—послѣ меня будутъ слѣдовать моимъ началамъ и докончатъ недодѣланное».

Видя невозможность перестроить русскую жизнь новыми законами и учрежденіями, Екатерина хотѣла лучше настроить русскую мысль новыми идеями и стремленіями, предоставивъ ей самой перестраивать жизнь. Не рѣшившись стать радикальной преобразовательницей государства, она хотѣла остаться воспитательницей народа. Поэтому, не трогая основъ существующаго порядка, она стала дѣйствовать на умы. *Екатерина II не стѣснила пространства власти, но смягчила ея дѣйствія* *).

XII.

Элементы государственности и общественности, тихо созрѣвавшіе при Елизаветѣ Петровнѣ, при Екатеринѣ II развернулись, достигли высшаго своего развитія. Заслуга Екатерины и состоитъ главнымъ образомъ въ томъ, что она умѣло направляла ихъ въ государственныхъ цѣляхъ огромной имперіи сообразно съ сложившимся до нея укладомъ русской жизни. Гибкій умъ ея, развитый и государственнымъ опытомъ и тщательнымъ изученіемъ исторіи, намѣчалъ этапы въ народномъ развитіи и изыскивалъ для него болѣе легкіе, болѣе осуществимые пути. Государственная машина работала сильно, но тихо, безъ шума.

*) *Ключевскій.*—«Императрица Екатерина II».

и толчковъ. При этомъ, «смягчая дѣйствія власти», она умѣла твердо сдерживать всѣ попытки къ ея ограниченію. Остановимся нѣсколько на этихъ попыткахъ.

Во-первыхъ, по словамъ самой Екатерины II, въ Сенатѣ всегда существовала партія, желавшая этого ограниченія самодержавной власти русскаго монарха. Затѣмъ, съ самаго начала ея царствованія стали возникать у отдѣльныхъ лицъ дворянскіе «конституціонные» проекты. Такъ, гр. Н. И. Панинъ, немедленно послѣ восшествія ея на престолъ, представилъ ей проектъ реформъ тогдашнихъ учрежденій. Своимъ проектомъ онъ предлагалъ собрать, по примѣру сосѣдней Швеціи, Государственный Совѣтъ,—«верховное мѣсто законоданія, изъ котораго, яко отъ единаго государя и изъ единаго мѣста, истекать будетъ собственное монаршее повелѣніе». Этотъ проектъ былъ отвергнутъ Екатериной II. Позднѣе Панинъ составилъ проектъ Верховнаго Сената, большая часть котораго избиралась бы дворянствомъ въ особыхъ сословныхъ собраніяхъ. Изъ другихъ проектовъ дворянскаго представительства надо отмѣтить проектъ кн. Щербатова въ его сочиненіи «Путешествіе въ землю Офирскую». Въ этой землѣ государствомъ управляетъ наслѣдственный императоръ съ помощью Верховнаго Совѣта, Вышняго правительства и Законодательной Комиссіи. Вышнее правительство состоитъ изъ 75 дворянскихъ и 30 купеческихъ депутатовъ. Оно вѣдаетъ верховную законодательную, административную и судебную власть въ государствѣ. Законодательная Комиссія составляетъ проекты законовъ, которые затѣмъ поступаютъ на разсмотрѣніе и утвержденіе Вышняго Правительства. Но большею широтою взглядовъ отличается проектъ профессора Московскаго университета Десницкаго, представленный имъ Екатеринѣ II. По этому проекту, законодательная власть осуществляется Законодательнымъ Корпусомъ, подъ названіемъ Сената. Число его членовъ равняется 600—800. Депутаты Законодательнаго Корпуса избираются изъ числа земельныхъ собственниковъ, представителей торговли и промышленности, а также и науки. Этотъ проектъ также не обратилъ на себя вниманія императрицы. Распространеніе конституціонныхъ идей среди дворянства и попытки ихъ реализаціи заставили Екатерину коснуться теоретически о формѣ правленія въ Россіи. Въ своемъ «Наказѣ» она опредѣляетъ природу верховной власти, какъ неограниченную; необходимость ея доказывается размѣрами терри-

торіи страны *). Самодержавіе, по ея словамъ, представляетъ для Россіи естественную, необходимую для нея форму правленія. Государь есть источникъ всякой, государственной и гражданской, власти. Назначеніе же самодержавія состоитъ не въ томъ, чтобы «отнять у людей естественную вольность, но чтобы дѣйствія ихъ направить къ полученію самаго большаго отъ всѣхъ добра».

И Екатерина II въ своей правительственной дѣятельности старалась приблизиться къ этому идеалу. Однако, въ послѣдніе годы своей жизни состарѣвшаяся императрица, окруженная недостойными любимцами и занятая преимущественно внѣшнею политикой и своими семейными дѣлами, мало уже обращала вниманія на внутреннее состояніе государства, и въ моментъ вступленія на престолъ Павла I во всѣхъ отрасляхъ управленія накопилось множество, иногда прямо невѣроятныхъ по своимъ размѣрамъ, злоупотребленій.

Но прежде чѣмъ вступить въ борьбу съ этими злоупотребленіями, которыя были хорошо извѣстны Павлу и до вступленія на престолъ, онъ постарался прежде всего обезпечить на будущее время независимость монархіи отъ олигархическихъ претензій дворянства, развившихся главнымъ образомъ вслѣдствіе отсутствія правильнаго порядка въ престолонаслѣдіи. Рядъ дворцовыхъ переворотовъ послѣ смерти Петра Великаго и судьба его отца, Петра III, ясно показали ему, что монархическая власть не можетъ быть въ Россіи дѣйствительно самодержавной, пока возведеніе на престолъ монарха будетъ зависѣть не отъ твердо установленнаго закона, а отъ настроенія придворныхъ партій. 5-го апрѣля 1797 года онъ издалъ указъ, возстановившій тотъ порядокъ наслѣдованія престола, который исторически сложился въ Россіи до Петра I и Петромъ I былъ нарушенъ. По этому акту престолъ передается по первородству, при чемъ мужская линія исключаетъ самую близкую женскую: только послѣ совершеннаго пресѣченія всего мужского потомства всѣхъ сыновей Павла I престолъ можетъ перейти въ женскую линію. Согласно этому акту,—который былъ составленъ Павломъ при содѣйствіи его супруги императрицы Маріи Ѳеодоровны за нѣсколько лѣтъ до восшествія на престолъ,—вступленіе на престолъ наслѣдника совершается само собою, непосред-

*) *Вицыняковъ и Пичета.*—«Очерки русской исторіи». Москва. Стр. 170—171. См. также *Романовскій.*—«Наказъ императрицы Екатерины II». Тифлисъ. 1899 г. Стр. 19.

ственно за кончиною царствовавшаго государя. Вступая на престолъ, наслѣдникъ осуществляетъ не волю своего предшественника, а свое право.

За этимъ актомъ,—въ которомъ были также опредѣлены и взаимныя отношенія всѣхъ лицъ царствующаго дома,—послѣдовали различныя мѣропріятія относительно сословій, въ которыхъ обнаружились его глубокія симпатіи къ крестьянству,—«трудами котораго», какъ любилъ онъ говорить, «содержатся всѣ прочія части населенія»,—и недовѣріе къ дворянамъ. Послѣдніе получили нѣсколько значительныхъ ограниченій въ предоставленныхъ имъ Екатериной II привилегіяхъ. Наконецъ, стараясь взять подъ свою личную опеку всѣ проявленія и государственной и общественной жизни, Павелъ I особенное вниманіе обратилъ на войско, какъ главную опору престола. Изданіемъ военныхъ уставовъ и разными строгими мѣрами онъ уменьшилъ колоссальные безпорядки въ военномъ хозяйствѣ, улучшилъ бытъ солдатъ и далъ арміи болѣе прочную организацію, введя суровую дисциплину, особенно по отношенію къ распущенному гвардейскому офицерству. Но эти полезныя мѣры скрывались отъ глазъ общества за множествомъ крайне мелочныхъ распоряженій, выдвигавшихъ на первый планъ внѣшность въ ущербъ содержанію и стѣснявшихъ, часто безъ всякой необходимости, личную свободу служащихъ даже въ ихъ частныхъ отношеніяхъ. Въ области высшаго государственнаго управленія при немъ ускорился переходъ отъ коллегіальной системы къ единоличной, или министерской, а въ области управленія мѣстнаго стало сильно ограничиваться примѣненіе выборнаго начала, которымъ пользовалось провинціальное дворянство при Екатеринѣ II.

Но въ борьбѣ съ тѣми злоупотребленіями, которыя въ послѣдніе годы царствованія Екатерины II проникли во всѣ стороны государственной и общественной жизни, Павелъ I не обнаружилъ тѣхъ необходимыхъ для государя качествъ, которыми въ высокой степени обладала его мать: въ немъ не было той уравновѣшенности и осмотрительности, того тонкаго такта, которые проявлялись въ правительственной дѣятельности Екатерины II и доказывали, что императрица умѣла управлять собою даже болѣе, чѣмъ своими подданными. Павелъ не умѣлъ управлять собою, не владѣлъ своими чувствами: въ разгаръ борьбы съ дѣйствительными злоупотребленіями онъ утрачивалъ чувство мѣры, спокойное пониманіе окружавшей его обстановки,

и, что важнѣе всего, на первый планъ въ этой борьбѣ выступали мелочи, затемнявшія сущность самого дѣла, а иногда и вовсе его упразднявшія. Къ этому присоединялись недовѣріе и подозрительность, принявшіе подъ конецъ его жизни прямо болѣзненный характеръ и подавлявшія всѣхъ окружающихъ, даже членовъ его семьи. Быстрота же, съ которою государь приводилъ свои непродуманныя рѣшенія въ исполненіе, не останавливаясь ни передъ какими препятствіями, усиливала невыгодное впечатлѣніе, какое производилъ образъ дѣйствій Павла на все общество. Наконецъ, и частая смѣна высшихъ государственныхъ сановниковъ была одною изъ многихъ причинъ неудачнаго хода правительственной дѣятельности Павла I, при всей его искренности и сердечной заботливости о благѣ Россіи. Малѣйшее неудовольствіе Государя по какому-либо ничтожному поводу влекло за собою иногда немедленное увольненіе отъ должности даже такихъ лицъ, которыя по своему положенію, могли считать себя надолго застрахованными отъ царской опалы. Никто, сверху до низу, не зналъ, что ожидаетъ его завтра, и никто поэтому не имѣлъ охоты и возможности приниматься съ полнымъ усердіемъ за дѣла, требовавшія долгой, спокойной и усидчивой работы. Да и ближайшіе исполнители его воли, въ большинствѣ, не были способны къ участію въ государственномъ управленіи. Это были его старые гатчинскіе друзья и слуги, съ которыми онъ коротaлъ свою тяжелую жизнь въ удаленіи отъ двора при жизни матери, лично ему преданные и усердные, но совершенно незнакомые съ государственными дѣлами и лишенные необходимаго въ ихъ положеніи образованія *).

Объ императорской власти у Павла I сложилось къ концу его жизни представленіе нѣсколько фантастическое. «Онъ понималъ ее, какъ нѣчто вродѣ власти Гарунъ-аль-Рашида,—говоритъ одинъ нашъ историкъ,—хотѣлъ все знать, все видѣть, водворять добродѣтель и преслѣдовать порокъ; онъ дѣйствительно попадалъ на отдѣльные случаи и строго каралъ ихъ; но онъ былъ безсиленъ противъ общихъ явленій: современники говорили, что какъ ни сильно было желаніе Павла быть справедливымъ, оно всего меньше осуществлялось на практикѣ. Самыя кары теряли свой смыслъ и не оказывали дѣйствія, потому что его гоненія часто падали и на людей совсѣмъ неповинныхъ, но какой-нибудь мелочью вызвавшихъ его раздраженіе.

*) *Шумигорскій.*—«Императоръ Павелъ I». Петербургъ, 1907 г., passim.

Для подданныхъ онъ хотѣлъ быть недостижимымъ божествомъ, требовалъ самаго униженнаго поклоненія, которое становилось тягостью для самыхъ простыхъ частныхъ людей» *).

Ко всему этому присоединилось гоненіе на все, что сколько-нибудь напоминало о революціонныхъ движеніяхъ на Западѣ. Всѣ элементы, враждебные этимъ движеніямъ,—іезуитскіе, феодально-аристократическіе, масонскіе,—находили къ нему доступъ, и русскому обществу приходилось расплачиваться за европейскіе безпорядки. Съ теченіемъ времени зловреднымъ было признано все, приходившее изъ Европы: поэтому запрещенъ былъ въѣздъ въ Россію иностранцевъ; запрещенъ ввозъ всякихъ книгъ; запрещено было русскимъ подданнымъ отправляться въ нѣмецкіе университеты и велѣно возвратиться тѣмъ, которые тамъ были; наконецъ, запрещались костюмы, напоминавшіе французскія моды; запрещались слова «гражданинъ» и «отечество»; запрещался вальсъ и т. д.

Словомъ, если Екатерина II «не стѣсняя пространства власти, смягчала ея дѣйствія», то Павелъ I одновременно и чрезмѣрно расширялъ пространство власти и чрезвычайно обострялъ ея дѣйствія даже тамъ, гдѣ, по соображеніямъ государственнымъ, она и совсѣмъ могла не проявляться.

Вотъ почему русское общество, послѣ трагической кончины Павла, съ одной стороны — съ восторгомъ привѣтствовало вступленіе на престолъ его сына, объявившаго о своемъ желаніи управлять государствомъ «по закону и по сердцу бабки», а съ другой—стало очень отзывчивымъ къ идеямъ конституціоннаго ограниченія власти, къ которымъ въ первые годы своего царствованія сочувственно относился и молодой государь, получившій широкое политическое образованіе подъ руководствомъ республиканца Лагарпа.

XIII.

Императоръ Александръ I началъ свое царствованіе знаменитымъ обѣщаніемъ править «по законамъ и по сердцу бабки». Это счастливое выраженіе, включенное въ манифестъ о воцареніи Александра, произвело на общество магическое дѣйствіе. Всѣ объединились

*) *Пыпинъ.*—«Общественное движеніе при Александрѣ I». Петербургъ 1900 г., стр. 52.

въ общемъ радостномъ ожиданіи того, что послѣ суровыхъ дней правленія Павла «воскреснетъ Екатерина изъ гроба въ прекрасномъ юношѣ». Въ противовѣсъ вліянію старыхъ екатерининскихъ дѣльцовъ,—занимавшихъ всѣ видные правительственные посты и наполнявшихъ, собою высшія государственныя учрежденія того времени, сенатъ и только что образованный государственный совѣтъ,—около молодого государя образовался негласный, неофиціальный, такъ-называемый «интимный» комитетъ, составившійся изъ личныхъ друзей Александра. Это были: Новосильцевъ, Строгановъ, Кочубей и Адамъ Чарторижскій,—люди широко образованные, охваченные вліяніемъ передовыхъ идей своего вѣка. Комитетъ этотъ, вмѣстѣ съ государемъ, мечталъ о коренной общегосударственной реформѣ, которая, однако, по многимъ причинамъ не осуществилась въ всей своей цѣлости. Несмотря на это, и частичныя преобразованія, совершенныя государемъ, были весьма благодѣтельны *). Изъ нихъ самымъ важнымъ, въ области высшаго управленія, было учрежденіе министерствъ и государственнаго совѣта. Но вскорѣ вся эта мирная преобразовательная дѣятельность должна была прекратиться. Императоръ Александръ, не привыкшій къ упорной борьбѣ съ тѣми практическими затрудненіями, которыя такъ часто встрѣчались ему на пути къ осуществленію его плановъ, и окруженный неопытными, молодыми совѣтниками, слишкомъ мало знакомыми съ русскою дѣйствительностью, вскорѣ охладѣлъ къ реформамъ. А между тѣмъ глухіе раскаты войны, надвигавшейся если не на Россію, то на сосѣднюю съ нею Австрію, стали привлекать его вниманіе и открыли ему новое поле дипломатической и военной дѣятельности *). Вскорѣ и у Россіи возникли недоразумѣнія съ Франціей, въ концѣ-концовъ вовлекшія Александра въ войны съ Наполеономъ 1805—1807 гг. Эти неудачныя войны, вредно отозвавшіяся на состояніи народнаго и государственнаго хозяйства, въ то же время вселили въ государѣ недовѣріе къ собственнымъ военнымъ способностямъ, и онъ снова обратилъ свои силы на внутреннюю преобразовательную дѣятельность, тѣмъ бо-

*) Пособія для подробнаго изученія эпохи: *Шильдеръ*—«Императоръ Александръ I»; *Пыпинъ*.—«Общественное движеніе при Александрѣ I»; *Великій князь Николай Михайловичъ*—«Графъ Строгановъ»; *А. Кизеветтеръ*—«Девятнадцатый вѣкъ въ исторіи Россіи».

*) Эта дѣятельность очень подробно и обстоятельно описана въ извѣстномъ сочиненіи *Соловьева* «Императоръ Александръ I».

лѣе, что именно въ это время въ лицѣ Сперанскаго онъ имѣлъ талантливаго помощника.

Александръ I вручилъ ему бумаги, оставшіяся отъ «интимнаго» комитета, изложилъ свои намѣренія и далъ полномочіе изъ хаоса мыслей, рѣчей и проектовъ создать дѣловой, приспособленный къ русской практикѣ, планъ преобразованія государственнаго порядка. Такъ возникъ знаменитый «проектъ» Сперанскаго, съ содержаніемъ котораго мы вкратцѣ познакомимъ читателя *).

Проектъ государственнаго устройства Сперанскаго имѣлъ задачей реформу и общественнаго строя и государственнаго управленія. Сперанскій расчленяетъ общество на основаніи различія правъ, политическихъ и гражданскихъ. Общество дѣлится на три состоянія: 1) дворянство, 2) средній классъ и 3) рабочій народъ. Дворянству принадлежатъ всѣ категоріи правъ, при чемъ права политическія «не иначе, какъ на основаніи собственности». Люди средняго класса имѣютъ общія гражданскія права, но не имѣютъ особенныхъ правъ, а политическія права имѣютъ «по ихъ собственности». Народъ рабочій имѣетъ общія гражданскія права, но не имѣетъ правъ политическихъ. Формы государственнаго управленія представлялись Сперанскому въ слѣдующемъ видѣ: Россія дѣлится на губерніи (и области на окраинахъ), губерніи—на округа, округа—на волости. Въ порядкѣ законодательномъ, въ волости составляется изъ всѣхъ землевладѣльцевъ волостная дума, избирающая членовъ мѣстной администраціи и депутатовъ въ окружную думу; въ округѣ такая же роль принадлежитъ окружной думѣ, состоящей изъ депутатовъ думъ волостныхъ, и въ губерніи—губернской думѣ, состоящей изъ депутатовъ думъ окружныхъ. Губернскія думы посылаютъ своихъ депутатовъ въ государственную думу, составляющую «законодательное сословіе» имперіи. Въ порядкѣ судномъ дѣйствуютъ суды волостные, окружные и губернскіе, подъ верховенствомъ сената, который есть «верховное судилище для всей имперіи». Въ порядкѣ исполнительномъ дѣйствуютъ управленія волостныя, окружныя и губернскія, подъ руководствомъ министерствъ. Всѣ отрасли управленія соединяются

*) По сочиненію *проф. Платонова* «Лекціи по русской исторіи». Петерб. 1907 г., 614—615. Подробное изложеніе проекта и его разсмотрѣніе см. въ цитированной книгѣ *Пыпина*, стр. 153—182. См. также брошюру *проф. Довнаръ-Запольскаго* «Идеалы Сперанскаго». Общія воззрѣнія Сперанскаго изложены нами въ главѣ о Госуд. Совѣтѣ.

государственнымъ совѣтомъ, который служитъ посредствующимъ звеномъ между державною властью и органами управленія и составляется изъ особъ, назначаемыхъ государемъ.

Цѣль этой реформы заключалась въ томъ, чтобы «облечь самодержавную власть внѣшними формами закона съ сохраненіемъ ея сущности и силы», создать такое представительство, которое было бы «подъ вліяніемъ и въ совершенной зависимости отъ власти самодержавной».

Исполненіе этого проекта предполагалось начать съ 1810 года. 1-го января 1810 года былъ открытъ въ преобразованномъ видѣ Государственный Совѣтъ; въ слѣдующемъ году были преобразованы министерства. Но далѣе дѣло не пошло, а въ 1812 году Сперанскій уже лишился довѣрія государя и долженъ былъ отправиться въ ссылку. Началась отечественная война; пришлось напрягать всѣ силы народа на защиту государства противъ вторгнувшагося въ предѣлы Россіи Наполеона.

Кончилась и эта война, результатомъ которой было сильное ухудшеніе у насъ государственнаго хозяйства. Съ паденіемъ Наполеона рушилось установленное имъ взаимоотношеніе политическихъ силъ Европы. Новое опредѣленіе этого взаимоотношенія принялъ на себя императоръ Александръ. Новая задача отвлекла вниманіе государя отъ внутренней, преобразовательной дѣятельности прежнихъ годовъ, тѣмъ болѣе, что у престола въ это время не стояло уже прежнихъ поклонниковъ англійскихъ учрежденій, а блестящаго теоретика и приверженца французскихъ учрежденій, Сперанскаго, удаленнаго въ ссылку, съ теченіемъ времени замѣнилъ суровый формалистъ, предсѣдатель военнаго департамента государственнаго совѣта и главный начальникъ военныхъ поселеній, бѣдно одаренный отъ природы, графъ Аракчеевъ. Подъ вліяніемъ революціонныхъ движеній, происходившихъ за границей и отозвавшихся, хотя и въ незначительной степени, на настроеніи русскаго офицерскаго (преимущественно гвардейскаго) общества, а также благодаря все болѣе и болѣе развивавшемуся въ образѣ мыслей государя религіозно-консервативному направленію, въ послѣдніе годы царствованія императора Александра I наступила эпоха реакціи и репрессивныхъ мѣръ противъ пробудившагося въ русскомъ обществѣ умственнаго движенія.

XIV.

Такъ какъ у императора Александра I дѣтей не было, то, согласно закону о престолонаслѣдіи, еще при его жизни наслѣдникомъ престола считался старшій послѣ него братъ, великій князь Константинъ. Но послѣдній за три года до смерти государя письменно заявилъ ему о своемъ добровольномъ отреченіи отъ престола въ пользу младшаго брата Николая. Александръ I изъявилъ свое согласіе и составилъ особый манифестъ о добровольномъ отреченіи Константина и о назначеніи наслѣдникомъ престола великаго князя Николая Павловича. Однако, манифестъ этотъ обнародованъ не былъ; написанный въ четырехъ экземплярахъ, онъ отданъ былъ на храненіе въ синодъ, сенатъ, государственный совѣтъ и Успенскій соборъ въ Москвѣ. Государь приказалъ хранить его до востребованія, а въ случаѣ его кончины прочесть въ чрезвычайномъ собраніи государственнаго совѣта. Объ этомъ манифестѣ знали очень немногія лица, и даже Николай Павловичъ, не будучи официально посвѣщенъ въ эту семейную тайну, не считалъ рѣшеннымъ вопроса о престолонаслѣдіи. Когда въ Петербургъ пришло извѣстіе изъ Таганрога о кончинѣ Александра, Николай Павловичъ самъ присягнулъ императору Константину и привелъ къ присягѣ ему гвардію и всѣ чины духовные и гражданскіе. Вслѣдъ за тѣмъ въ чрезвычайномъ собраніи государственнаго совѣта былъ вскрытъ находившійся тамъ запечатанный пакетъ съ манифестомъ покойнаго государя объ отреченіи Константина; но, несмотря на это, Николай Павловичъ отказался провозгласить себя императоромъ, пока старшій братъ Константинъ лично не изъявитъ ему на то своей воли, а потому сенатскій приказъ о присягѣ Константину былъ обнародованъ. Между тѣмъ извѣстіе о кончинѣ Александра было получено въ Варшавѣ, гдѣ жилъ въ качествѣ намѣстника Константинъ, двумя днями ранѣе, чѣмъ въ Петербургѣ. Цесаревичъ Константинъ немедленно увѣдомилъ письмомъ брата Николая о своемъ отреченіи отъ престола и просилъ Николая принять отъ него присягу, а затѣмъ официальнымъ образомъ подтвердилъ свое отреченіе отъ престола. Послѣ этого Николай согласился принять императорскій престолъ.

Но въ этотъ день, во время принесенія гвардіей присяги императору Николаю, въ Петербургѣ вспыхнулъ военный мятежъ, из-

вѣстный въ исторіи подъ названіемъ бунта декабристовъ (14 декабря) *).

Нѣкоторые молодые русскіе офицеры, познакомившись, во время заграничныхъ походовъ въ царствованіе Александра I, съ политическими идеями и учрежденіями западной Европы, по возвращеніи на родину стали замышлять о перемѣнѣ русскаго государственнаго устройства. Во вторую половину царствованія Александра I они образовали два тайныхъ общества—сѣверное въ Петербургѣ, мечтавшее о введеніи конституціи, и южное въ Тульчинѣ, мечтавшее о республикѣ. Объ этомъ заговорѣ Николай Павловичъ былъ во время предувѣдомленъ.

Члены петербургскаго тайнаго общества задумали привести въ исполненіе свои замыслы, воспользовавшись короткимъ междуцарствіемъ, которое произошло вслѣдствіе отреченія Константина отъ престола, и тѣмъ обстоятельствомъ, что Константина не было въ Петербургѣ. Заговорщики возмутили часть гвардейскихъ полковъ ложными слухами, что Константинъ не думалъ отказываться отъ престола и находится будто бы въ заключеніи. Вслѣдствіе этого 14-го декабря, когда гвардія должна была присягать Николаю I, нѣкоторыя роты гвардейскихъ полковъ, подстрекаемыя заговорщиками, отказались отъ присяги и съ оружіемъ въ рукахъ собрались на Сенатской площади. Императоръ Николай, выѣхавъ на площадь передъ Зимнимъ дворцомъ, собралъ вокругъ себя остальные гвардейскіе полки, которые ему присягнули. Вначалѣ онъ думалъ образумить возмутившихся солдатъ мѣрами увѣщанія и потому послалъ петербургскаго генералъ-губернатора графа Милорадовича уговаривать ихъ; но Милорадовичъ былъ убитъ однимъ изъ заговорщиковъ. Попытки двухъ митрополитовъ, петербургскаго и кіевскаго, и великаго князя Михаила Павловича уговорить мятежниковъ тоже остались безуспѣшны. Тогда Николай I велѣлъ кавалеріи атаковать мятежниковъ, но когда и атака не имѣла успѣха, императоръ приказалъ дѣйствовать артиллеріи. Послѣ трехъ картечныхъ выстрѣловъ мятежники обратились въ бѣгство, и Сенатская площадь была ими очищена. Послѣ того была назначена Верховная слѣдственная комиссія, которая

---

*) Подробное описаніе мятежа см. въ соч. *бар. Корфа.*—«Восшествіе на престолъ Императора Николая I» Петерб. 1857 г. О декабристахъ см. популярную статью *М. Покровскаго* въ «Исторіи Россіи въ XIX в.» изд. Т-ва Бр. Грэнатъ.

раскрыла составъ и замыслы обоихъ тайныхъ обществъ. Особый Верховный судъ нашелъ виновными 121 человѣка, изъ которыхъ 5 были казнены, а остальные сосланы въ Сибирь. Солдаты, увлеченные заговорщиками, были посланы на Кавказъ, гдѣ могли заслужить себѣ прощеніе въ битвахъ съ горцами. 22-го августа 1826 г., во время коронаціи императора Николая въ Москвѣ, великій князь Константинъ Павловичъ своимъ сердечнымъ отношеніемъ къ брату еще разъ подтвердилъ въ глазахъ народа свое добровольное отреченіе отъ престола.

Царствованіе императора Николая Павловича началось попытками реформъ, которыя всего болѣе выразились въ дѣятельности «секретнаго комитета» 6-го декабря 1826 года, учрежденнаго, съ одной стороны, для разсмотрѣнія бумагъ, оставшихся въ кабинетѣ Александра I, а съ другой—для пересмотра государственнаго устройства и управленія. Предсѣдательствовалъ въ этомъ комитетѣ предсѣдатель государственнаго совѣта графъ Кочубей, а дѣятельнѣйшимъ членомъ его былъ Сперанскій, возвращенный въ концѣ царствованія Александра I изъ ссылки. Къ началу 1830 года комитетъ выработалъ рядъ проектовъ преобразованія какъ центральныхъ, такъ и губернскихъ учрежденій; предполагалось, между прочимъ, осуществить принципъ отдѣленія судебной власти отъ административной. Въ этомъ же комитетѣ былъ подготовленъ проектъ дополнительнаго закона о состояніяхъ (т.-е. сословіяхъ), которымъ предполагалось, между прочимъ, отмѣнить гражданскіе чины и ограничить доступъ въ дворянство. Особенно существенныя измѣненія предполагалось внести въ положеніе крѣпостныхъ крестьянъ. Всѣ работы комитета были одобрены императоромъ и должны были поступить на разсмотрѣніе государственнаго совѣта. Однако, изъ всѣхъ предположеній комитета обсужденію подвергся только, «законъ о состояніяхъ», который и былъ принятъ. Законъ этотъ былъ уже подписанъ государемъ, но прежде его обнародованія Николай Павловичъ пожелалъ послать его въ Варшаву на просмотръ своему брату, цесаревичу Константину Павловичу.

Какъ разъ въ это время во Франціи, а затѣмъ и въ другихъ западно-европейскихъ государствахъ вспыхнуло революціонное броженіе, и цесаревичъ, подъ живымъ впечатлѣніемъ этихъ событій, рѣшительно высказался противъ какихъ бы то ни было преобразовательныхъ попытокъ. Онъ убѣждалъ государя не колебать стараго

государственнаго зданія, доказавшаго свою крѣпость въ теченіе вѣковъ въ то время, какъ кругомъ такъ легко рушатся троны и смѣняются династіи.

Комитетъ былъ распущенъ и выработанные имъ проекты были сданы въ архивъ.

Нѣкоторыя изъ предположеній этого комитета были впослѣдствіи осуществлены порознь, но лишь наименѣе существенныя. Самымъ важнымъ дѣломъ императора Николая I было изданіе, при содѣйствіи Сперанскаго, Полнаго Собранія Законовъ и Свода Законовъ и,—при содѣйствіи графа Блудова, — Уложенія о наказаніяхъ.

Въ 1848 году совершенно прекращаются его преобразовательныя попытки, выражавшіяся въ скрытой отъ общества дѣятельности такъ называемыхъ «секретныхъ комитетовъ». Въ этомъ году западная Европа снова была охвачена революціоннымъ движеніемъ, и снова это обстоятельство косвенно отразилось на нашей внутренней политикѣ.

Въ концѣ царствованія императора Николая I стала господствовать исключительно охранительная дѣятельность, направленная къ огражденію Россіи отъ западно-европейскихъ революціонныхъ вліяній путемъ опеки и детальной регламентаціи всѣхъ проявленій народной и общественной жизни. Потребовалось тяжелое испытаніе Севастопольской компаніи, чтобы вновь была поднята оборвавшаяся нить преобразовательной работы. Но эта работа возобновилась уже при новой обстановкѣ, при новыхъ условіяхъ и при новыхъ людяхъ, когда окончательно выяснились неизбѣжность коренныхъ преобразованій и необходимость начать ихъ съ отмѣны крѣпостного права.

Причина неудачи секретныхъ комитетовъ николаевскаго царствованія (ихъ было шесть) заключалась именно въ ихъ секретности. Загородившись отъ общества глухой канцелярской стѣной и утративъ чутье дѣйствительности, эти комитеты преувеличивали опасность назрѣвшей реформы. Они страшились ропота помѣстнаго дворянства и упускали изъ виду, что въ средѣ самого этого дворянства могло найтись значительное меньшинство просвѣщенныхъ и разсудительныхъ людей, готовыхъ отказаться отъ крѣпостного права, какъ по нравственнымъ, такъ и по матеріальнымъ соображеніямъ. Подготовку реформы необходимо было вынести изъ нѣдръ канцелярій на болѣе широкое поприще, и вся совокупность жизнен-

ныхъ условій неминуемо должна была привести въ концѣ-концовъ именно къ такому исходу, какъ это и произошло въ слѣдующее царствованіе.

XV.

Съ именемъ императора Александра II связано представленіе о самой свѣтлой эпохѣ въ русской исторіи, объ «эпохѣ великихъ реформъ» *). Императоръ Николай I, сознавая, что его преемнику придется разрѣшить важнѣйшіе вопросы русской жизни, позаботился подготовить наслѣдника престола къ этому великому дѣлу, предоставивъ ближайшія заботы о воспитаніи и образованіи его лучшимъ людямъ того времени. Воспитателями его были генералъ Мердеръ,—человѣкъ рѣдкихъ педагогическихъ способностей, обширнаго ума и прекраснаго характера,—и знаменитый нашъ поэтъ возвышенныхъ идей и гуманности Жуковскій. Ихъ вліяніе на юное сердце будущаго Царя-Освободителя было въ высшей степени благотворно. Самою лучшею характеристикою полученнаго Александромъ воспитанія могутъ служить слова, сказанныя однажды Жуковскимъ про своего сотоварища, генерала Мердера, которыя всецѣло могутъ быть отнесены и къ нему самому: «Въ данномъ имъ воспитаніи не было ничего искусственнаго; вся тайна состояла въ благодѣтельномъ, тихомъ, но безпрестанномъ дѣйствіи души его. Его питомецъ слышалъ одинъ голосъ правды, видѣлъ одно безкорыстіе... Могла ли душа его не полюбить добра, могла ли въ то же время не пріобрѣсти и уваженія къ человѣчеству, столь необходимаго во всякой жизни, особливо въ жизни близъ трона и на тронѣ». Нѣтъ никакого сомнѣнія, что и Жуковскій общимъ своимъ вліяніемъ содѣйствовалъ подготовленію сердца своего питомца къ будущимъ реформамъ, проникнутымъ гуманностью.

Къ половинѣ XIX вѣка развитіе русской жизни достигло критическаго момента. Неизбѣжность коренной реформы становилась все болѣе очевидной; не менѣе очевидной становилась также и необходимость приступить къ реформѣ при помощи самого общества, при содѣйствіи всѣхъ его живыхъ и дѣятельныхъ силъ. Рѣшающимъ моментомъ была неудачная Крымская война, обнаружившая кар-

*) См. соч. *Джаншіева* «Эпоха великихъ реформъ».

тину полнаго разложенія дореформеннаго крѣпостническаго строя Россіи. Лишь только былъ заключенъ Парижскій миръ, и вопросъ о войнѣ былъ покончень, обществомъ овладѣло настроеніе смутнаго ожиданія. Заключеніе мира было прелюдіей къ внутреннимъ реформамъ, и манифестъ, возвѣщавшій о заключеніи мира, уже предувѣдомлялъ о необходимости капитальныхъ преобразованій, краеугольнымъ камнемъ которыхъ должны были явиться отмѣна крѣпостного права и поземельное устройство освобожденнаго крестьянства. Старыя средства для подготовки реформы,—т.-е. секретные комитеты,—были теперь оставлены. Правительство рѣшило перенести разработку реформы на поприще общественнаго обсужденія, желая достигнуть того, чтобы отказъ отъ крѣпостного права вышелъ изъ собственной среды дворянства. Учрежденіе губернскихъ комитетовъ было открытымъ обращеніемъ правительства къ общественной самодѣятельности. Въ этихъ комитетахъ сторонники и противники эмансипаціи впервые помѣрились силами. Въ то же время на страницахъ серьезныхъ журналовъ кипѣла полемика по основнымъ вопросамъ реформъ, такъ какъ съ учрежденіемъ губернскихъ комитетовъ повременной печати было разрѣшено свободное обсужденіе крестьянскаго дѣла. Участіе общества въ подготовкѣ реформы продвинулось и далѣе: въ виду преобладанія крѣпостническаго большинства въ составѣ какъ губернскихъ комитетовъ, такъ и главнаго комитета по крестьянскому вопросу, люди, стоявшіе на стражѣ крестьянскихъ интересовъ, добились учрежденія особой «редакціонной комиссіи» для сводки и обработки всѣхъ губернскихъ проектовъ. Составъ этой комиссіи былъ далеко не обыченъ: кромѣ правительственныхъ членовъ, туда вошли члены-эксперты, приглашенные изъ среды тѣхъ круговъ дворянства, которые сочувствовали дѣлу эмансипаціи. Членовъ-экспертовъ было вдвое больше, чѣмъ членовъ отъ правительства: первыхъ было 20, послѣднихъ—11. Все это были лучшіе представители тогдашней интеллигенціи, изъ которыхъ на первомъ планѣ стояли Николай Милютинъ (родственникъ военнаго министра) и Юрій Самаринъ *). Проектъ, выработанный редакціонными комиссіями, въ свою очередь, былъ подвергнутъ критикѣ депутатовъ, вызванныхъ отъ губернскихъ комитетовъ, и взаимная полемика депутатовъ и ре-

*) О Милютинѣ см. брошюру г. *Кизеветтера* «Кузнецъ-гражданинъ». *Его-же* «Девятнадцатый вѣкъ въ Россіи». Ростовъ н/Д. 1903 г.

дакціонныхъ комиссій составила одинъ изъ наиболѣе драматическихъ моментовъ въ исторіи разработки реформы. Не вдаваясь въ подробности, намѣтимъ лишь вкратцѣ, съ какой постепенностью выяснились начала реформы во время всѣхъ этихъ перипетій. Секретный комитетъ 1857 года ограничился принципіальнымъ признаніемъ необходимости отмѣны личной крѣпостной движимости, оговоривъ при этомъ, что освобожденіе можетъ быть осуществлено лишь медленнымъ путемъ частичныхъ мѣропріятій. Освобожденіе допускалось безземельное, развѣ только съ выкупомъ однѣхъ усадебъ. Затѣмъ, въ Высочайшемъ рескриптѣ, изданномъ въ ноябрѣ 1857 года на имя виленскаго генералъ-губернатора Назимова, были провозглашены слѣдующія начала: крестьянамъ даруется личная свобода безъ выкупа; за помѣщиками сохраняется право собственности на всю свою прежнюю землю, съ обязательствомъ выдѣлить въ пользованіе крестьянъ за оброкъ или барщину опредѣленные участки; въ теченіе 10-ти лѣтъ крестьяне имѣютъ право выкупить въ собственность свои усадьбы, но не земельный надѣлъ. Помѣщикъ сохраняетъ въ своихъ рукахъ вотчинную полицію въ предѣлахъ имѣній. На почвѣ этихъ началъ должны были приступить къ работѣ губернскіе комитеты. Меньшинства этихъ комитетовъ въ союзѣ съ журналистикой вывели реформу на новый путь. Ко времени учрежденія редакціонныхъ комиссій былъ выдвинутъ рядъ новыхъ началъ: идея выкупа крестьянами въ собственность земельныхъ надѣловъ при помощи правительственной финансовой операціи, прекращеніе срочно-обязаннаго положенія съ совершеніемъ выкупа надѣловъ, отмѣна вотчинной власти помѣщика, необходимость установленія крестьянскаго самоуправленія. Редакціоннымъ комиссіямъ выпало на долю отстоять эти начала отъ поползновенія крѣпостнической партіи и развить ихъ въ стройное, объединенное единымъ принципомъ Положеніе. Въ значительной мѣрѣ, благодаря ихъ стараніямъ, реформа была въ концѣ концовъ осуществлена на четырехъ основаніяхъ: личное освобожденіе безъ выкупа, обязательный выкупъ усадебъ, добровольный выкупъ земельныхъ надѣловъ и сословное крестьянское самоуправленіе. Но и усилія крѣпостнической партіи не остались безслѣдными: размѣры земельныхъ надѣловъ были сильно урѣзаны противъ первоначальныхъ предположеній, а размѣры оброчныхъ и выкупныхъ платежей повышены несоразмѣрно съ дѣйствительною стоимостью надѣльной земли. И то и другое тяжело отразилось на судьбѣ освобожденнаго

крестьянина при практическомъ осуществленіи провозглашенныхъ реформою началъ.

Осуществленіе крестьянской реформы обязывало правительство къ дальнѣйшимъ преобразовательныхъ шагамъ. Завершеніе общественнаго раскрѣпощенія, прежде всего, логически вызывало вслѣдъ за собою переработку системы государственныхъ податей и повинностей. Разъ всѣ сословія стали равны передъ лицомъ закона по своимъ гражданскимъ правамъ, прежнее раздѣленіе общества на податныя и неподатныя состоянія теряло свое оправданіе. Несеніе государственныхъ повинностей должно было принять всесословный характеръ. Такъ, введеніе всесословной воинской повинности явилось непосредственнымъ слѣдствіемъ обновленія нашего гражданскаго быта. Къ сожалѣнію, податная система, вопреки общему направленію преобразовательной эпохи, сохранила на себѣ многія черты, унаслѣдованныя отъ крѣпостническаго строя.

Далѣе, народившаяся гражданская равноправность всей совокупности населенія создавала возможность объединенной дѣятельности всѣхъ сословій въ области управленія, а паденіе крѣпостническаго принципа должно было ограничить то господство бюрократіи, которое выросло нѣкогда именно на основѣ закрѣпощенности общественныхъ классовъ. Такъ, реформа крестьянская расчищала почву для введенія всесословнаго земскаго самоуправленія. Но при выработкѣ земской реформы обращенія къ содѣйствію общества не послѣдовало, какъ это было при выработкѣ реформы крестьянской. Проектъ земскаго положенія былъ составленъ, въ министерство Валуева, въ правительственной комиссіи, въ которую были приглашены лишь нѣкоторые эксперты, и затѣмъ прямо поступилъ въ государственный совѣтъ. Въ 1864 году Россія получила всесословное земское самоуправленіе. Спустя шесть лѣтъ всесословное самоуправленіе было распространено и на города. Наконецъ, обновленіе государственнаго механизма, обусловленное раскрѣпощеніемъ сословій, завершилось созданіемъ новыхъ судебныхъ учрежденій. Реформа суда входила неустранимымъ звеномъ въ цѣпь преобразованій 60-хъ годовъ. Судъ— регуляторъ практическаго дѣйствія освященнаго закономъ государственнаго порядка. Съ коренным видоизмѣненіемъ этого порядка не можетъ не измѣниться и судъ въ своихъ основахъ.

Историки преобразовательной эпохи 60-хъ годовъ единогласно признаютъ судебную реформу 1864 года наиболѣе удавшеюся, наи-

болѣе совершенной изъ всѣхъ реформъ этого замѣчательнаго десятилѣтія. Разнообразныя причины создали эту удачу. Съ одной стороны, выработка судебной реформы не осложнялась той борьбой классовъ, которая была возбуждена проведеніемъ крестьянской реформы; съ другой стороны, подготовка судебной реформы была ведена строго-систематично: прежде разработки частностей были точно установлены и получили утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ коренныя основы всего преобразованія, отъ которыхъ заранѣе уже не допускалось никакихъ уклоненій. Наконецъ, разработка судебной реформы попала въ хорошія, надежныя руки горячо преданнаго благу Россіи кружка юристовъ во главѣ съ Зарудныимъ. Еще въ 50-хъ годахъ во второмъ отдѣленіи собственной Его Величества канцеляріи были выработаны проекты преобразованій по судебной части. Составленные однимъ изъ дѣятелей николаевскаго царствованія, Блудовымъ, эти проекты были пропитаны духомъ нерѣшительности и колебанія между новыми идеями и старыми порядками. Въ 1861 году, тотчасъ по освобожденіи крестьянъ, государственная канцелярія получила порученіе переработать блудовскіе проекты, а въ 1862 году Высочайшимъ рескриптомъ той же канцеляріи было повелѣно преобразовать судебную часть «на основаніи опыта науки и европейскихъ государствъ». Тутъ-то и выдвигается на первый планъ кружокъ прикомандированныхъ къ государственной канцеляріи юристовъ со своимъ вдохновителемъ Зарудныимъ. Въ сентябрѣ 1862 года черезъ государственный совѣтъ проходятъ «Главныя начала» судебной реформы. Затѣмъ комиссія при государственной канцеляріи раздѣлилась на три секціи для начертанія проектовъ судебныхъ уставовъ, на основаніи уже утвержденныхъ общихъ началъ, а 20 ноября 1864 года Высочайшій рескриптъ возвѣстилъ о созданіи новаго труда. Въ основу судебной реформы были положены слѣдующія начала: равенство всѣхъ сословій передъ судомъ; публичность и гласность процесса; отдѣленіе судебной власти отъ административной, начиная уже съ мировыхъ судебныхъ установленій; отдѣленіе сужденія о фактѣ преступленія отъ сужденія о выборѣ наказанія за признанное преступленіе, и въ связи съ этимъ учрежденіе института присяжныхъ засѣдателей; состязательность процесса и созданіе присяжной адвокатуры; самостоятельное положеніе мирового суда, подчиненнаго наравнѣ съ общими судами непосредственно сенату.

Мы обозрѣли главнѣйшія реформы, осуществленныя въ 60-хъ

годахъ. Ихъ сопровождали и другія преобразованія, касавшіяся, напримѣръ, государственнаго счетоводства, высшаго и народнаго образованія, положенія повременной печати и т. д., — всѣ такъ или иначе проникнутыя обновительнымъ духомъ эпохи и направленныя къ обезпеченію началъ строгой законности и свободнаго общественнаго развитія.

XVI.

Изъ всѣхъ великихъ реформъ Александра II наибольшее значеніе имѣла реформа крестьянская. Этою реформой государь, по выраженію ген.-ад. Ростовцева, «создалъ русскій народъ, котораго доселѣ въ отечествѣ нашемъ не существовало»: она ввела въ число свободныхъ гражданъ Россіи 23 милл. человѣкъ. Но историческое значеніе крестьянской реформы этимъ не ограничивается. Послѣ суровой эпохи Николая I она всколыхнула застоявшуюся жизнь русскаго общества, поднявъ его отъ мелкихъ будничныхъ обывательскихъ интересовъ къ великимъ вопросамъ права, законности, гуманности. Опубликованіемъ рескриптовъ Александра II виленскому и петербургскому генералъ-губернаторамъ объ открытіи дворянскихъ комитетовъ для обсужденія крестьянскаго вопроса этотъ вопросъ, имѣвшій громадное государственное и общественное значеніе, былъ вынесенъ изъ канцелярій и секретныхъ комитетовъ и вступилъ въ періодъ гласнаго всенароднаго обсужденія. Большинство дворянства, вслѣдствіе еще очень невысокаго своего общественнаго развитія, реформѣ не сочувствовало; но правительство пошло рука объ руку съ меньшею, лучшею частью этого дворянства и оказалось солидарнымъ съ либерально-настроеннымъ общественнымъ мнѣніемъ и его выразительницею, прогрессивною печатью, горячо защищавшею интересы народа. Эмансипаціонное, какъ тогда говорили, движеніе дѣлало въ обществѣ огромные успѣхи и въ то же время могущественно вліяло на расширеніе умственнаго горизонта обывателей всѣхъ сословій. Нашъ вѣнскій посланникъ Балабинъ, побывавшій въ началѣ 1858 г. въ Россіи, такъ описывалъ свои впечатлѣнія въ одномъ, изъ своихъ писемъ: «Вы рискуете теперь, пріѣхавъ въ Россію, не узнать ее. По внѣшности все кажется то же, но вы чувствуете внутреннее обновленіе во всемъ, вы чувствуете, что начинается новая эра. Самые отсталые скептики, самые строптивые противники прогресса должны признать, что

въ эти два года общественное мнѣніе въ Россіи сдѣлало огромные успѣхи. Читайте наши газеты и журналы, послушайте, что говорится въ блестящихъ салонахъ и скромныхъ домахъ, и вы будете поражены работой, которая совершается въ головахъ. Со всѣхъ сторонъ идеи и свѣтлые взгляды вытѣсняютъ мало-по-малу старую рутину...»*) Такое оживленіе общества будетъ намъ вполнѣ понятно, если мы вспомнимъ, какое историческое значеніе имѣло крѣпостное право въ Россіи. Вѣками сложившееся, оно было какъ бы фундаментомъ, на которомъ развились всѣ отрасли управленія и всѣ общественныя отношенія въ дореформенной Россіи. На немъ была основана старая всесильная и всеподавляющая бюрократическая система, державшая подъ своею опекою всѣ проявленія общественной жизни; въ немъ коренились всѣ злоупотребленія, препятствовавшія свободному и правильному развитію народа и нормальному росту государства. Съ его паденіемъ неизбѣжно должно было начаться переустройство всего государственнаго строя. Это ясно сознавалось всѣми передовыми людьми того времени и наиболѣе рѣшительно было высказано въ томъ адресѣ, который представили государю пять депутатовъ «перваго приглашенія», — изъ числа вызванныхъ въ Петербургъ дворянскихъ депутатовъ, —съ Унковскимъ, предводителемъ тверского дворянства во главѣ. Они всеподданнѣйше просили Александра II, кромѣ дарованія крестьянамъ полной свободы съ надѣленіемъ ихъ землею въ собственность, образовать въ губерніяхъ хозяйственно-распорядительное управленіе, общее для всѣхъ сословій и основанное на выборномъ началѣ, учредить независимую судебную власть, т.-е. судъ присяжныхъ, общій для всѣхъ сословій, и гражданскія судебныя учрежденія, независимыя отъ административной власти, съ введеніемъ гласнаго и словеснаго производства и съ подчиненіемъ мѣстныхъ должостныхъ лицъ непосредственной отвѣтственности передъ судомъ, и, наконецъ, они просили дать обществу возможность путемъ печатной гластности доводить до свѣдѣнія верховной власти о недостаткахъ и злоупотребленіяхъ мѣстнаго управленія. Въ своемъ адресѣ депутаты выразили не одно свое личное мнѣніе; это былъ голосъ передовой, прогрессивной части общества. **)

Необходимость дальнѣйшихъ преобразованій сознавалъ и самъ

---

*) *Корниловъ.*—«Крестьянская реформа». Петербургъ 1905 г. стр. 59.

**) *Джаншіевъ.*—«Эпоха великихъ реформъ». Москва 1900 г. стр. 133—142.

государь. Незадолго передъ окончаніемъ подготовительныхъ работъ по крестьянской реформѣ, по его повелѣнію, учреждена была особая комиссія по переустройству мѣстнаго управленія, подъ предсѣдательствомъ сначала Н. Милютина, а затѣмъ министра внутренныхъ дѣлъ Валуева, назначеннаго послѣ выхода въ отставку Ланского. Съ 1862 года уже начались работы комиссіи для подготовки судебный реформы.

Но депутаты, подписавшіе адресъ, повидимому, не рѣшились высказать свою мысль о преобразованіи государственнаго строя Россіи до конца. Съ большею опредѣленностью высказалъ эту мысль извѣстный эмигрантъ Герценъ, горячо привѣтствовавшій въ своемъ лондонскомъ «Колоколѣ» преобразовательныя начинанія Александра II. Въ статьѣ,—съ эпиграфомъ: «ты побѣдилъ, Галилеянинъ!»—онъ писалъ: «Имя Александра II принадлежитъ исторіи; если бы его царствованіе завтра же окончилось—все равно начало освобожденія сдѣлано имъ, грядущія поколѣнія этого не забудутъ». Но изъ этого не слѣдуетъ, говорилъ онъ, что на крестьянской реформѣ можно и остановиться. По его мнѣнію, Государь долженъ былъ «довершить начатое; пусть полный вѣнокъ закроетъ его корону...» *)

Эта мысль о «довершеніи начатаго освобожденія» была уже съ полною опредѣленностью высказана въ адресѣ, составленномъ тверскимъ дворянствомъ въ началѣ 1862 года. Ходатайствуя объ уничтоженіи временно-обязаннаго положенія крестьянъ съ помощью выкупа ихъ надѣловъ при содѣйствіи государства, тверское дворянство признавало необходимость дальнѣйшихъ реформъ и при этомъ высказывало мысль, что всѣ эти реформы могутъ быть удовлетворительно совершены лишь при одномъ условіи, при участіи «собранія выборныхъ отъ всего народа безъ различія сословій».

Такимъ образомъ, въ передовой части русскаго дворянства, благодаря крестьянской реформѣ, снова пробудилась идея о необходимости ограниченія самодержавія. Но идея эта, высказанная тверскимъ дворянствомъ, не нашла прямой поддержки со стороны дворянства другихъ губерній. Мало того, она встрѣтила протестъ со стороны наиболѣе выдающихся представителей двухъ общественныхъ группъ либеральнаго направленія: со стороны западниковъ выступилъ Кавелинъ, а со стороны славянофиловъ—Ю. Самаринъ. Въ изданной

---

*) *Корниловъ*.—«Общественное движеніе при Александрѣ I». Москва. 1909 г. стр. 43.

за границей брошюрѣ первый изъ нихъ, между прочимъ, писалъ: «Мы увѣрены, что если бы какимъ-либо чудомъ политическая конституція досталась теперь въ руки дворянства, то это было бы, конечно, самой горькой ироніей надъ нынѣшнимъ жалкимъ его состояніемъ; она обнаружила бы вполнѣ всю его несостоятельность». Почти то же самое высказывалъ въ своемъ письмѣ къ Ив. Аксакову и Самаринъ. Не отрицая конституціонныхъ началъ вообще, онъ доказывалъ несвоевременность для Россіи конституціонныхъ требованій въ 1862 году. И, подобно Кавелину, онъ полагалъ, что всѣ необходимыя преобразованія, скорѣе и легче, могутъ быть произведены самодержавною волей, «чуждой страха и подозрительности, понимающей свою несокрушимую силу и потому внимательной къ свободному выраженію народной мысли и народныхъ потребностей». *) Такъ же несочувственно отнесся къ конституціоннымъ стремленіямъ тверского дворянства и нашъ знаменитый писатель И. С. Тургеневъ, находившій, въ одномъ изъ своихъ писемъ къ Герцену, подобныя выступленія безтактными, потому что «съ положенія 19-го февраля начинается новая эра Россіи». Онъ указывалъ также и на недовѣріе крестьянства къ той роли, которую думаетъ играть дворянство. Съ точки зрѣнія Кавелина, Самарина и Тургенева, начавшееся среди тверского дворянства движеніе, при его успѣхѣ, неминуемо привело бы къ установленію въ Россіи дворянской олигархіи. Это движеніе такъ же быстро улеглось, какъ быстро и возникло. Но спустя три года съ тѣмъ же ходатайствомъ о созывѣ выборныхъ отъ народа выступило московское дворянство. На этотъ разъ Александръ II, желая предупредить повтореніе подобныхъ ходатайствъ въ будущемъ, объявилъ въ рескриптѣ на имя министра внутреннихъ дѣлъ Валуева, что совершившіяся преобразованія достаточно свидѣтельствуютъ о его постоянной заботливости улучшать и совершенствовать въ имъ самимъ предопредѣленномъ порядкѣ разныя отрасли государственнаго устройства. Въ рескриптѣ государя, между прочимъ ,было указано, что «ни одно сословіе не имѣетъ права говорить именемъ другихъ сословій» и что подобныя уклоненія отъ установленнаго дѣйствующимъ законодательствомъ порядка могутъ только затруднять государя въ исполненіи его предначертаній, ни въ какомъ случаѣ не способствуя къ достиженію той цѣли, къ которой они могутъ быть направлены.

---

*) Ibidem, стр. 119—120.

Съ конца 60-хъ годовъ началось въ Россіи соціально-революціонное движеніе, сопровождавшееся цѣлымъ рядомъ покушеній на жизнь Царя-Освободителя. Это движеніе, не находившее себѣ ни поддержки ни сочувствія ни въ народѣ ни въ обществѣ, захватившее преимущественно молодежь и направляемое заграничными эмигрантами, усилилось въ концѣ 70-хъ годовъ во время русско-турецкой войны, отвлекшей вниманіе правительства отъ внутреннихъ дѣлъ. Оно все болѣе и болѣе принимало характеръ террористическій и вызывало правительство на репрессіи, стѣснявшія общественную жизнь. Въ 1880 году министръ внутреннихъ дѣлъ Валуевъ, ранѣе принимавшій исключительно репрессивныя мѣры, пришелъ къ заключенію о необходимости такой мѣры, которая расширила бы общественное участіе въ дѣлахъ государственныхъ и, такимъ образомъ, содѣйствовала бы успокоенію умовъ въ обществѣ, среди котораго репрессіи правительства, стѣснявшія общественную свободу и нерѣдко обрушивавшіяся на людей неповинныхъ, начинали возбуждать раздраженіе. Но эта мысль о созывѣ общегосударственнаго земскаго собранія, которую поддерживалъ и братъ государя, извѣстный дѣятель крестьянской реформы, великій князь Константинъ Николаевичъ, отвергнута была другими сановниками какъ «противная духу кореннаго государственнаго строя Россіи». *) Опасались, что мѣра, предлагаемая Валуевымъ, не только не послужитъ къ успокоенію умовъ, но, наоборотъ, взволнуетъ ихъ еще больше. Тогда рѣшено было, послѣ вскорѣ затѣмъ происшедшаго новаго покушенія (взрывъ въ Зимнемъ дворцѣ), для окончательнаго подавленія крамолы учредить съ обширными полномочіями «верховную распорядительную комиссію», во главѣ которой былъ поставленъ гр. Лорисъ-Меликовъ.

Лорисъ-Меликовъ поставилъ своей задачей упорядочить репрессивную дѣятельность правительства, чтобы она направлена была исключительно противъ революціонеровъ и какъ можно менѣе задѣвала интересы обывателей. Онъ рѣшилъ ослабить тотъ гнетъ, подъ которымъ находились всѣ классы общества, и пойти навстрѣчу нѣкоторымъ справедливымъ желаніямъ земствъ. Онъ упразднилъ всѣ ненужныя стѣсненія по отношенію къ земству и къ сословнымъ и городскимъ учрежденіямъ, ослабилъ и цензурный гнетъ надъ печатью. Спустя полгода «верховная распорядительная комиссія» была упразд-

*) *Корниловъ.*—«Общ. дв.». Стр. 248—249.

нена, а Лорисъ-Меликовъ,—по-прежнему съ обширными полномочіями,—былъ назначенъ министромъ внутреннихъ дѣлъ.

Революціонное движеніе, повидимому, затихло. Лорисъ-Меликовъ, обманутый временнымъ прекращеніемъ террористическихъ актовъ, сталъ думать, что оно если не уничтожено, то совершенно ослаблено.

Заботясь объ укрѣпленіи связи правительства съ обществомъ, онъ теперь обратилъ все свое вниманіе на подготовку законодательныхъ работъ и новыхъ преобразованій. Былъ предпринятъ, по его иниціативѣ, рядъ сенаторскихъ ревизій, долженствовавшихъ выяснить нужды страны и недостатки существующей административной системы. Земскія собранія, по порученію правительства, принялись за обсужденіе вопроса объ административномъ устройствѣ крестьянъ. Императоръ Александъ II готовился закончить и согласовать между собою великія свои преобразованія. Общественная жизнь входила въ свое спокойное русло. Дѣятельность правительства встрѣчала общее одобреніе и сочувствіе, выражавшееся, напримѣръ, въ адресахъ земскихъ собраній. Тверское земство, выступавшее въ началѣ 60-хъ годовъ съ ходатайствомъ о созывѣ выборныхъ отъ народа, теперь обратилось съ адресомъ къ Лорисъ-Меликову, въ которомъ, между прочимъ, было сказано: «Въ короткое время ваше сіятельство сумѣли оправдать и довѣріе Государя и многія изъ надеждъ общества. Вы внесли прямоту и доброжелательность въ отношенія между властью и народомъ». Этотъ адресъ заканчивался увѣренностью, что «прискорбное прошлое не воротится, а для дорогого намъ всѣмъ отечества открывается счастливое будущее». *)

Но фанатики-революціонеры, всецѣло увлеченные идеей захвата власти, продолжали свою противоправительственную и противообщественную дѣятельность. Осенью 1880 года въ Петербургѣ была открыта цѣлая система подкоповъ и минъ, а 1-го марта 1881 года совершилось безпримѣрное въ исторіи злодѣяніе. Александръ II погибъ смертью мученика отъ брошенной въ него бомбы, и прогрессивное развитіе русской общественной и государственной жизни надолго пріостановилось. Царствованіе императора Александра III, имѣвшее строго-охранительный характеръ, ознаменовано было рядомъ мѣръ, направленныхъ главнымъ образомъ на окончательное подавленіе револю-

*) Ibidem, стр. 256—257.

ціоннаго движенія и на укрѣпленіе правительственной власти какъ въ центрѣ, такъ и въ областяхъ государства.

Новая эпоха преобразованій, совпавшая съ несчастной для Россіи японской войной и повсемѣстными въ Россіи народными волненіями, началась съ конца 1904 года. Нынѣ царствующій Государь Императоръ Николай II Александровичъ указомъ Сенату отъ 12 декабря 1904 г. возвѣстилъ рядъ реформъ, продолжающихъ начатое при Александрѣ II дѣло уравненія сословій и подготовки ихъ къ совокупному участію въ управленіи. Въ этомъ указѣ Государь предписалъ:

1) принять дѣйствительныя мѣры къ охраненію силы закона, чтобы законъ исполнялся для всѣхъ одинаково;

2) предоставить земскимъ и городскимъ учрежденіямъ широкое участіе въ завѣдываніи различными сторонами мѣстнаго благоустройства;

3) внести должное единство въ устройство судебной части въ имперіи, въ цѣляхъ охраненія равенства передъ судомъ лицъ всѣхъ состояній;

4) озаботиться введеніемъ государственнаго страхованія рабочихъ на фабрикахъ, заводахъ и промыслахъ;

5) пересмотрѣть изданныя во времена безпримѣрнаго проявленія преступной дѣятельности враговъ общественнаго порядка исключительныя законоположенія и озаботиться допущеніемъ вызываемыхъ ими стѣсненій правъ частныхъ лицъ только въ случаяхъ, дѣйствительно угрожающихъ государственной безопасности;

6) принять соотвѣтствующія мѣры къ устраненію въ религіозномъ бытѣ раскольниковъ и лицъ, принадлежащихъ къ инославнымъ и иновѣрнымъ исповѣданіямъ, всякаго, прямо въ законѣ не установленнаго, стѣсненія;

7) сохранить изъ дѣйствующихъ постановленій, ограничивающихъ права инородцевъ, лишь тѣ, которыя вызываются насущными интересами государства и явною пользою русскаго народа;

8) устранить изъ постановленій о печати излишнія стѣсненія и поставить печатное слово въ точно опредѣленные закономъ предѣлы.

Главнѣйшее вниманіе въ этомъ указѣ обращено было на интересы крестьянскаго сословія. Повелѣно было законы о крестьянахъ привести къ объединенію съ общимъ законодательствомъ имперіи и такимъ образомъ облегчить крестьянамъ возможность пользоваться тѣмъ положеніемъ «полноправныхъ свободныхъ сельскихъ обывателей», которое признано было за ними Царемъ-Освободителемъ.

Затѣмъ, въ памятный день 18 февр. 1905 г., изданы были три акта: 1) Высочайшій рескриптъ на имя министра внутреннихъ дѣлъ, возвѣщавшій о привлеченіи «достойнѣйшихъ, довѣріемъ народа облеченныхъ, избранныхъ отъ населенія людей къ участію въ предварительной разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній»; 2) именной указъ Сенату, облегчавшій «всѣмъ вѣрноподданнымъ, радѣющимъ объ общей пользѣ и нуждахъ государственныхъ», возможность непосредственнаго обращенія къ верховной власти, и 3) манифестъ Государя, призывавшій все общество, въ лицѣ его лучшихъ людей, «содѣйствовать успѣшному осуществленію преобразованій, направленныхъ къ обновленію духовной жизни народа, къ упроченію его благосостоянія и усовершенствованію государственнаго порядка». Наконецъ, при манифестѣ 6-го августа 1905 г. было издано Учрежденіе Государственный Думы; манифестомъ 17 октября того же года было установлено раздѣленіе законодательной власти между Монархомъ и представительными учрежденіями; указомъ Сенату 11 декабря того же года значительно расширенъ былъ кругъ избирателей въ Государственную Думу; 20 февраля 1906 г. было издано нынѣ дѣйствующее Учрежденіе Государственной Думы, а 23 апрѣля того же года изданы Основные Законы. Всѣми этими актами въ государственный строй Россіи введено новое начало: никакой законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя. Вмѣстѣ съ этимъ за Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою признано право надзора за законом'ѣрностью управленія страною.

XVII.

Перейдемъ теперь къ разсмотрѣнію правительственныхъ полномочій Государя Императора.

Согласно ст. 10 Основныхъ Законовъ власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего государства. Въ управленіи верховномъ власть его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и Его повелѣніями. Такимъ образомъ, «верховное управленіе» различается отъ «управленія подчиненнаго». Подъ верховнымъ управленіемъ разумѣется та личная,

непосредственная дѣятельность Государя, которая не ограничена соучастіемъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Такимъ образомъ, верховное управленіе противополагается той личной же дѣятельности Государя, которая имѣетъ законодательный характеръ и выражается въ утвержденіи законопроектовъ. Объ актахъ Государя, издаваемыхъ въ порядкѣ верховнаго управленія, въ законѣ иногда говорится, что они издаются Государемъ непосредственно, и выраженія — «въ порядкѣ верховнаго управленія» и «непосредственно» являются равнозначащими. Какова же юридическая природа такихъ актовъ? По прежнимъ основнымъ законамъ «Высочайшій указъ, по частному дѣлу послѣдовавшій или особенно на какой-либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу или роду дѣлъ отмѣняетъ дѣйствіе общихъ законовъ». *) Эта статья, сообщавшая всѣмъ указамъ Государя силу, равную закону, въ новые Основные Законы не вошла. Въ нихъ не только нѣтъ постановленія, которое сообщало бы актамъ Государя, издаваемымъ имъ непосредственно (или въ порядкѣ верховнаго управленія), наименованіе закона, но имѣется даже статья, заключающая въ себѣ обратное правило: «законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона; по сему, доколѣ новымъ закономъ не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу.» **) Изъ этой статьи ясно, что изданіе какого-либо указа, въ чемъ-либо отмѣняющаго или измѣняющаго какой-либо законъ недопустимо, ибо впредь до отмѣны въ законодательномъ порядкѣ этотъ законъ сохраняетъ полную свою силу. Но изъ этого общаго правила въ Основныхъ Законахъ дѣлается исключеніе: въ чрезвычайныхъ случаяхъ, когда имѣется настоятельная государственная потребность въ изданіи такой мѣры, которая можетъ быть издана только въ законодательномъ порядкѣ, но которая въ этомъ порядкѣ не можетъ быть издана въ виду того, что палаты не въ сборѣ, Государь можетъ, по докладу совѣта министровъ, своею властью издать эту мѣру.***) Но въ той же статьѣ Основныхъ Законовъ находится слѣдующая оговорка: «дѣйствіе такой мѣры прекращается, если подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесенъ въ Государственную Думу въ теченіе первыхъ двухъ

*) Ст. 70 Осн. зак. и др. 1892 г.
**) Ст. 94 Осн. Зак. 1906 г.
***) Ст. 87.

мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ, или его не примутъ Государственная Дума или Государственный Совѣтъ».

Всѣ же указы Государя, — кромѣ указовъ, предусмотрѣнныхъ ст. 87 Основныхъ Законовъ, — могутъ быть раздѣлены на двѣ категоріи: 1) указы организаціонные и исполнительные и 2) остальные указы, издаваемые на основаніи ст. 14 — 23 Основныхъ Законовъ. Но всѣ эти указы носятъ характеръ не законодательныхъ, а административныхъ актовъ. Такъ, напримѣръ, по ст. 11 Основныхъ Законовъ «Государь Императоръ въ порядкѣ верховнаго управленія издаетъ, въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ», что, какъ общее правило, существуетъ во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ. По ст. 17—19 «Государь Императоръ назначаетъ и увольняетъ предсѣдателя Совѣта Министровъ, министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями, а также прочихъ должностныхъ лицъ, если для послѣднихъ не установлено закономъ иного порядка назначенія и увольненія»; Государь Императоръ «устанавливаетъ въ отношеніи служащихъ ограниченія, вызываемыя требованіями государственной службы», «жалуетъ титулы, ордена и другія государственныя отличія, а также права состоянія; имъ же опредѣляются условія и порядокъ пожалованія титуловъ, орденовъ и отличій».

Внѣ всякаго участія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта находится личная дѣятельность Государя: 1) въ международныхъ отношеніяхъ, 2) въ военномъ управленіи, 3) въ объявленіи мѣстностей на военномъ или исключительномъ положеніи, 4) въ чеканкѣ монеты и 5) въ вопросѣ о помилованіи.

Государь Императоръ есть верховный руководитель всѣхъ внѣшнихъ сношеній Россійскаго государства съ иностранными державами. Имъ же опредѣляется направленіе международной политики Россійскаго государства. Онъ объявляетъ войну и заключаетъ миръ, а равно и договоры съ иностранными государствами. *) Государь Императоръ есть державный вождь россійской арміи и флота. Ему принадлежитъ верховное начальствованіе надъ всѣми сухопутными и морскими вооруженными силами Россійскаго государства. Онъ опредѣляетъ

*) Ст. 12—13 Основ. Зак.

устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія относительно: дислокаціи войскъ, приведенія ихъ въ военное положеніе, обученія ихъ, прохожденія службы чинами арміи и флота и всего вообще относящагося до устройства военныхъ силъ и обороны государства. *)

Въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ народному представительству принадлежатъ слѣдующія существенныя права по отношенію къ арміи: 1) право опредѣлять ея численность, 2) право устанавливать военный бюджетъ и 3) право изданія военно-уголовныхъ законовъ. По русскому государственному праву народному представительству предоставлено лишь нѣкоторое, весьма ограниченное, участіе только въ первомъ вопросѣ. По вопросу о численности арміи въ Основныхъ Законахъ установлено: «если по заблаговременномъ внесеніи въ Государственную Думу предположенія о числѣ людей, потребномъ для пополненія арміи и флота, законъ по сему предмету не будетъ въ установленномъ порядкѣ изданъ къ 1-му мая, то указомъ Государя Императора призывается на военную службу необходимое число людей, не свыше, однако, назначеннаго въ предшествующемъ году». **) Такимъ образомъ, права Думы и Государственнаго Совѣта сводятся къ праву протестовать противъ увеличенія набора, а самое право производить наборъ, по нашему закону, есть право, непосредственно принадлежащее правительству.

Что касается второго вопроса, т.-е. вопроса о военномъ бюджетѣ, то въ этомъ отношеніи вліяніе Думы никакого значенія не имѣетъ, въ виду того, что военный и морской бюджеты принадлежатъ къ такъ называемымъ «бронированнымъ» бюджетамъ, т.-е. къ такимъ, которыхъ Дума не имѣетъ права уменьшать.

Третій вопросъ, — объ изданіи военно-уголовныхъ законовъ, — рѣшается въ Основныхъ Законахъ слѣдующимъ образомъ: «постановленія по военно-судебной и военно-морской судебной частямъ издаются въ порядкѣ, установленномъ въ сводахъ военныхъ и военно-морскихъ постановленій». ***) А этими сводами установленъ порядокъ, по которому такія постановленія издаются Государемъ по разсмотрѣніи ихъ въ Главномъ Военномъ или въ Главномъ Военно-Морскомъ судѣ, т.-е. въ порядкѣ не законодательномъ. ****)

---

*) Ст. 14.

**) Ст. 119.

***) Ст. 97.

****) *Лазаревскій.*—«Лекціи по рус. Госуд. праву», т. I стр. 214—215.

Изъ остальныхъ правъ Государя наибольшее значеніе имѣетъ право помилованія. Въ помилованіи наука права различаетъ: собственно помилованіе, аболицію и амнистію. Собственно помилованіе есть освобожденіе уже осужденнаго преступника или группы уже осужденныхъ преступниковъ (помилованіе личное и общее), распространяющееся исключительно на уголовное наказаніе. Аболиція (личная и общая) есть прощеніе преступника или группы преступниковъ до разсмотрѣнія дѣла судомъ, распространяемое только на уголовное наказаніе. И помилованіе и аболиція слагаютъ съ преступника наказаніе, оставляя, такъ сказать, на немъ преступленіе. Амнистія же слагаетъ самую преступность совершеннаго дѣянія. Поэтому съ амнистіей не только отпадаетъ наказаніе, но отпадаютъ и всѣ прочія послѣдствія совершеннаго преступленія (напримѣръ, гражданскіе иски, право ограниченія и проч.).

О правѣ помилованія въ Основныхъ Законахъ сказано: «Государю Императору принадлежитъ помилованіе осужденныхъ, смягченіе наказаній и общее прощеніе совершившихъ преступныя дѣянія съ прекращеніемъ противъ нихъ преслѣдованія и освобожденіемъ ихъ отъ суда и наказанія».*) Изъ этого видно, что Государю Императору принадлежатъ: 1) помилованіе и 2) общая аболиція. Аболиція же частная, а также амнистія, — какъ частная, такъ и общая, — возможны лишь въ порядкѣ законодательномъ.

Наконецъ, кромѣ помилованія, Государю принадлежитъ еще «сложеніе, въ путяхъ монаршаго милосердія, казенныхъ взысканій и вообще дарованіе милостей въ случаяхъ особыхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ, когда симъ не нарушаются ничьи закономъ огражденные интересы и гражданскія права». **) Подъ казенными взысканіями разумѣются, между прочимъ, подати и налоги, затѣмъ всякаго рода убытки, причиненные казнѣ должностными лицами; наконецъ, тѣ суммы, которыя подлежатъ взысканію съ контрагентовъ казны, оказавшихся неисправными. Право слагать всѣ подобныя взысканія, т.-е. отказываться отъ тѣхъ или другихъ суммъ, слѣдующихъ къ поступленію въ государственное казначейство, есть совершенно исключительное полномочіе русскаго Государя. По общему

*) Ст. 23.
**) Ibidem.

правилу, конституціонныя монархіи такимъ полномочіемъ не пользуются. *)

Во всѣхъ монархіяхъ монархъ пользуется особымъ юридическимъ положеніемъ, обусловленнымъ предоставленными ему преимуществами, реальными и почетными. Къ реальнымъ преимуществамъ относятся: 1) безотвѣтственность, 2) неприкосновенность и 3) особое содержаніе; къ почетнымъ: 1) пользованіе титуломъ, гербомъ и печатью, 2) ношеніе короны, порфиры, скипетра, державы, 3) вознесеніе за церковными службами моленій о монархѣ, 4) празднованіе дней его рожденія, тезоименитства, вступленія на престолъ и вѣнчанія на царство и 5) наложеніе общаго траура въ случаѣ его кончины.

Безотвѣтственность монарха признается не только въ предѣлахъ его государства, но и судами другихъ державъ. Неприкосновенность монарха выражена въ нашемъ законодательствѣ въ постановленіяхъ уголовныхъ законовъ, устанавливающихъ особую репрессію за проявленіе всякаго злоумышленія противъ него; при этомъ наказуемы не только покушеніе и приготовленіе къ нему, но и обнаруженный только умыселъ, и одинаковое наказаніе распространяется на всѣхъ, участвовавшихъ въ дѣлѣ, до укрывателей и недоносителей. Въ силу своего высокаго сана монархъ получаетъ отъ государства полное матеріальное обезпеченіе. Правители монархическихъ государствъ носятъ различные титулы: императора, короля, великаго герцога, герцога, князя. Петръ I принялъ императорскій титулъ въ 1721 году; но иностранными державами этотъ титулъ признавался до Екатерины II за нашими государями и государынями каждый разъ только для даннаго лица. Екатерина II настояла на общемъ признаніи императорскаго титула.

Титулъ русскаго Государя имѣетъ троякую форму: полную, сокращенную и краткую. Полный титулъ состоитъ изъ четырехъ частей. Въ первой части словами: «Божіею поспѣшествующею милостью» указывается на самостоятельность источника власти монарха и религіозное ея освѣщеніе. Во второй части обозначается собственное имя царствующаго Государя: «Мы, Николай II». Въ третьей части опредѣляется рангъ и самое существо власти государя: «Императоръ и

---

*) *Лазаревскій*, т. I, стр. 225—233. Книга г. Лазаревскаго представляетъ особый интересъ по множеству сопоставленій русскихъ законоположеній съ европейскими.

Самодержецъ Всероссійскій». Въ четвертой, самой обширной, перечисляются отдѣльныя области, постепенно составившія территорію русскаго государства.

Гербъ Государя Императора тотъ же, что и государственный гербъ. Онъ представляетъ собою сочетаніе византійскаго герба, — чернаго двоеглаваго орла,—съ гербомъ московскихъ великихъ князей, помѣщеннымъ на груди орла: въ червленомъ щитѣ—св. Великомученикъ и Побѣдоносецъ Георгій на бѣломъ конѣ, поражающій дракона золотымъ копьемъ. На крыльяхъ орла — гербы губерній и областей.

Цвѣтъ государственнаго знамени черно-желто-бѣлый.

Государственная Дума.

Японская война обнаружила передъ самыми широкими кругами населенія несостоятельность прежняго порядка государственнаго управленія. Правительство, стремясь опереться въ дальнѣйшихъ своихъ мѣропріятіяхъ на консервативные и вліятельные слои общества, Учрежденіемъ Государственной Думы, изданнымъ при манифестѣ 6 августа 1905 года, положило начало въ русской государственной жизни народному представительству, созываемому ежегодно и установленному разъ навсегда. Вмѣстѣ съ Учрежденіемъ Думы было издано и Положеніе о выборахъ въ нее. Но актъ 6-го августа, по которому Дума имѣла быть законосовѣщательною, безъ обязательной силы ея постановленій, въ жизни не осуществился. Послѣдующія реформы существенно измѣнили ея характеръ водвореніемъ ея на конституціонныя основанія, дѣлящія верховную власть между короною и народнымъ представительствомъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ измѣнена была и избирательная система значительнымъ расширеніемъ избирательныхъ правъ населенія. Глубокія волненія, охватившія страну осенью 1905 г., дали жизнь торжественному акту, въ которомъ правительство стало на новый путь раздѣленія законодательной власти между монархомъ и представительными учрежденіями. Этотъ актъ—манифестъ 17-го октября 1905 года о гражданской свободѣ, о расширеніи избирательнаго права и о законодательной власти Думы, безъ согласія коей не можетъ воспріять силы никакой законъ. Въ манифестѣ 17 октября было обѣщано привлечь къ участію въ Думѣ тѣ классы населенія, которые по Положенію 6-го августа совсѣмъ были лишены избирательныхъ правъ,

---

Пособія: *Сводъ законовъ*. Т. I, ч. 2, изд. 1908 г. (Учрежденіе Государственной Думы); т. I, ч. II, изд. 1907 г. (Положеніе о выборахъ въ Государственную Думу). *Ключевскій*.—«Краткое пособіе по русской исторіи». *Лазаревскій*.—«Лекціи по русск. гос. праву». Т. I.

а дальнѣйшее развитіе начала общаго избирательнаго права предоставить вновь установленному законодательному порядку. Затѣмъ 11 декабря того же года былъ изданъ указъ, осуществившій въ тѣхъ или иныхъ предѣлахъ эти обѣщанія. Этими актами былъ установленъ порядокъ выборовъ для центральной Россіи. На окраины же Положеніе о выборахъ распространялось съ тѣми или иными измѣненіямъ, вызывавшимися особенностями ихъ административнаго строя или общественной жизни.

Наконецъ, 3-го іюня 1907 года, одновременно съ роспускомъ второй Думы, былъ изданъ указъ, внесшій существенныя измѣненія въ законы о выборахъ въ Думу. Этотъ указъ является законодательнымъ актомъ, отмѣнившимъ и замѣнившимъ собою всѣ прежніе законы о выборахъ. Только для губерній Царства Польскаго, губ. Енисейской и Иркутской, а также для православнаго населенія Люблинской и Сѣдлецкой губерній и для казаковъ Уральскаго войска оставленъ былъ прежній порядокъ выборовъ, установленный въ 1905—1906 гг.

Новый порядокъ государственнаго управленія, установленный манифестомъ 17 октября, обезпечивается Основными Законами, изданными 23 апрѣля 1906 года, подлежащими пересмотру и измѣненію единственно по почину Государя Императора. Этими законами, во-первыхъ, устанавливается раздѣленіе верховнаго управленія и законодательной власти. Первое принадлежитъ нераздѣльно императорской власти, сохранившей названіе Самодержавной. Вторая осуществляется въ единеніи ея съ Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ.

Во-вторыхъ, въ Основныхъ Законахъ подробно предусматривается порядокъ верховнаго управленія и порядокъ изданія временныхъ правилъ въ отсутствіе Думы, когда она распущена*). Мѣры, принятыя въ порядкѣ верховнаго управленія, подлежатъ одобренію Думы въ теченіе двухъ мѣсяцевъ со дня ея созыва.

Наконецъ, въ Основныхъ Законахъ повторяются тѣ статьи изъ Учрежденія Думы и Совѣта, починъ въ измѣненіи коихъ принадлежитъ императорской власти исключительно.

Разсмотримъ теперь систему выборовъ членовъ Государственной Думы, юридическое положеніе депутатовъ, компетенцію Думы и дѣлопроизводство въ ней.

---

*) Подробности см. въ главѣ о Верховной власти.

Избирательная система. Избирательное право дѣлится на активное (право избирать) и пассивное (право быть избраннымъ). По дѣйствующей въ Россіи избирательной системѣ активное и пассивное права почти всегда совпадаютъ. Какъ для активнаго, такъ и для пассивнаго права одинаково требуется принадлежность къ тому округу, гдѣ происходятъ выборы. Только въ двухъ случаяхъ этого совпаденія не бываетъ: 1) въ волостныхъ сходахъ и въ станичныхъ сборахъ могутъ принимать участіе и тѣ лица, которыя сами не могли бы быть выбранными въ Государственную Думу; 2) въ члены Государственной Думы не могутъ быть избираемы лица, не знающія русскаго языка, хотя активныхъ правъ они не лишены.

Въ основу нашего думскаго избирательнаго права, отличающагося многостепенностью выборовъ, положена система группового представительства, т.-е. система курій. Эта система существовала въ Австріи до 1907 г., когда была замѣнена всеобщимъ равнымъ избирательнымъ правомъ. Прямые выборы существуютъ только въ семи городахъ, обладающихъ отдѣльнымъ представительствомъ: въ Петербургѣ, Москвѣ, Варшавѣ, Кіевѣ, Лодзи, Одессѣ и Ригѣ. По всей остальной Россіи выборы многостепенные: члены Думы избираются Губернскими избирательными собраніями, состоящими изъ выборщиковъ; выборщики, въ свою очередь, избираются на избирательныхъ съѣздахъ, которые состоятъ частью изъ избирателей, частью изъ уполномоченныхъ, избранныхъ на предварительныхъ съѣздахъ.

Территоріальною единицей, къ которой пріурочено избраніе членовъ Думы, является губернія. Въ каждой губерніи имѣется одно Губернское избирательное собраніе. Избирательные же съѣзды образуются по уѣздамъ.

Количество родовъ избирательныхъ съѣздовъ по разнымъ губерніямъ различно. По общему правилу во всѣхъ губерніяхъ образуются слѣдующіе съѣзды: 1) съѣздъ землевладѣльцевъ, 2) первый съѣздъ городскихъ избирателей, 3) второй съѣздъ городскихъ избирателей, 4) съѣздъ уполномоченныхъ отъ волостей. Кромѣ того, въ нѣкоторыхъ губерніяхъ образуются: 5) съѣзды уполномоченныхъ отъ станицъ и 6) съѣздъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ. Послѣдній съѣздъ, — одинъ на всю губернію, — существуетъ въ 46 губерніяхъ, гдѣ число рабочихъ превышаетъ 10.000.

Для участія въ каждомъ изъ этихъ шести избирательныхъ съѣздовъ законъ устанавливаетъ совершенно разныя условія ценза.

Въ съѣздѣ землевладѣльцевъ непосредственно участвуютъ лица, удовлетворяющія какому-либо изъ слѣдующихъ трехъ условій ценза: 1) владѣніе на правѣ собственности или пожизненное владѣніе обложенною на земскія повинности землею въ количествѣ, опредѣленномъ для каждаго уѣзда въ особомъ расписаніи, примѣнительно къ условіямъ ценза для Земскихъ учрежденій; по отдѣльнымъ уѣздамъ это количество показано отъ 100—800 десятинъ, а на южномъ берегу Крыма — 25 дес.; 2) владѣніе на поссессіонномъ правѣ горнозаводскою дачей, по пространству соотвѣтствующей тому же расписанію, и 3) обладаніе на правѣ собственности или пожизненное владѣніе инымъ, кромѣ земли, недвижимымъ имуществомъ, не составляющимъ торговопромышленнаго заведенія, стоимостью по земской оцѣнкѣ не ниже 15.000 р.

Кромѣ непосредственнаго участія въ съѣздѣ землевладѣльцевъ, закономъ установлено и участіе въ нихъ чрезъ уполномоченныхъ. Такимъ образомъ участвуютъ: 1) лица, владѣющія въ уѣздѣ землею или инымъ недвижимымъ имуществомъ, не составляющимъ торговопромышленнаго заведенія, не достигающимъ по количеству десятинъ или по оцѣнкѣ размѣровъ установленнаго ценза, и 2) настоятели церквей и молитвенныхъ домовъ всѣхъ вѣроисповѣданій, если причтъ, церковь или молитвенный домъ владѣютъ въ уѣздѣ землею въ какомъ бы то ни было количествѣ. Уполномоченные для участія въ съѣздѣ землевладѣльцевъ, по одному на полный избирательный цензъ, избираются этими двумя категоріями лицъ на предварительныхъ съѣздахъ.

Вторую группу избирателей составляютъ «городскіе избиратели». Для нихъ цензъ установленъ примѣнительно къ Городовому Положенію. Они дѣлятся на двѣ категоріи: 1) составляющіе первый съѣздъ городскихъ избирателей и 2) составляющіе второй ихъ съѣздъ.

Первый съѣздъ составляютъ: 1) лица, владѣющія въ теченіе одного года на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда недвижимымъ имуществомъ, стоящимъ по земской или городской оцѣнкѣ въ городахъ губернскихъ, областныхъ и въ тѣхъ, населеніе коихъ превышаетъ 20.000,— не менѣе 3.000 руб., а въ остальныхъ — не менѣе 300 р., и 2) лица, не менѣе года владѣющія въ предѣлахъ уѣзда требующимъ выборки промысловыхъ свидѣтельствъ торговопромышленнымъ предпріятіемъ одного или двухъ первыхъ разрядовъ или промышленнымъ — одного или первыхъ

пяти, или, наконецъ, пароходнымъ предпріятіемъ, съ котораго уплачивается основного промысловаго налога не менѣе 50 р. въ годъ.

Во второмъ съѣздѣ городскихъ избирателей участвуютъ: 1) лица, владѣющія не менѣе года недвижимымъ имуществомъ или торгово-промышленнымъ или пароходнымъ предпріятіемъ, своими размѣрами не дающимъ права участвовать въ первомъ съѣздѣ; 2) лица, уплачивающія въ теченіе одного года въ предѣлахъ уѣзда квартирный налогъ; 3) лица, уплачивающія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе одного года промысловый налогъ на личныя промысловыя занятія; 4) лица, не менѣе одного года занимающія въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда на свое имя отдѣльную квартиру, хотя бы и не обложенную квартирнымъ налогомъ и 5) лица (за исключеніемъ нижнихъ служителей и рабочихъ), не менѣе одного года проживающія въ уѣздѣ и не менѣе года получающія опредѣленное содержаніе или пенсію по службѣ государственной, земской, городской, сословной или желѣзнодорожной.

Въ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ волостей участвуютъ выборные отъ волостныхъ сходовъ, по два отъ каждаго. Эти выборные избираются волостными сходами изъ крестьянъ - домохозяевъ, принадлежащихъ къ составу одного изъ сельскихъ обществъ данной волости, или же изъ домохозяевъ, приписанныхъ къ волости и владѣющихъ въ ея предѣлахъ землею, надѣльною или пріобрѣтенною въ собственность, но проживающихъ въ волости не менѣе одного года и лично ведущихъ хозяйство. Такимъ образомъ въ каждомъ крестьянскомъ дворѣ избирательныя права предоставляются только одному лицу.

Для уполномоченныхъ изъ станицъ законъ требуетъ, чтобы они были домохозяевами, принадлежащими къ составу станичнаго общества.

Что касается рабочихъ, то для нихъ установленъ слѣдующій цензъ: надо состоять рабочимъ въ такомъ предпріятіи (или въ желѣзнодорожной мастерской), гдѣ число рабочихъ мужского пола не менѣе 50 *).

Отъ участія въ выборахъ устраняются слѣдующія категоріи лицъ: 1) лица женскаго пола; 2) лица моложе 25-ти лѣтъ; 3) обучающіеся въ учебныхъ заведеніяхъ; 4) воинскіе чины, состоящіе на дѣйствительной службѣ; 5) бродячіе инородцы; 6) иностранные подданные;

---

*) Подробное разсмотрѣніе всѣхъ этихъ условій ценза, сравнительно съ всеобщимъ избирательнымъ правомъ, см. у *Лазаревскаго*, т. I, стр. 289—291.

7) лица, подвергшіяся суду по извѣстнымъ преступленіямъ (кража, мошенничество, ростовщичество, уклоненіе отъ воинской повинности и нѣкоторыя другія) и судомъ неоправданныя; 8) лица, отрѣшенныя по судебнымъ приговорамъ отъ должности (на три года); 9) лица, состоящія подъ слѣдствіемъ и судомъ по тѣмъ преступленіямъ, которыя вообще влекутъ за собою лишеніе избирательныхъ правъ; 10) лица, подвергшіяся несостоятельности до опредѣленія свойствъ ея; 11) лица признанныя несостоятельными, кромѣ тѣхъ, несостоятельность коихъ признана «несчастною»; 12) лица, состоящія подъ опекой и 13) лица, лишенныя духовнаго сана или званія за пороки, или же исключенныя изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ которымъ они принадлежатъ.

Но изъ лицъ, лишенныхъ избирательныхъ правъ, нѣкоторыя категоріи могутъ давать довѣренности на участіе въ выборахъ. Такъ, лица женскаго пола могутъ давать довѣренности своимъ мужьямъ и сыновьямъ, а военные чины, состоящіе на дѣйствительной службѣ,—сыновьямъ.

Осуществлять избирательныхъ правъ, имъ принадлежащихъ, не могутъ: губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники и ихъ помощники, а равно и лица, занимающія полицейскія должности.

Такимъ образомъ, по дѣйствующему у насъ избирательному Закону для разныхъ разрядовъ избирателей установлены выборы разныхъ системъ: прямые (для семи городовъ), двухстепенные, трехстепенные и четырехстепенные. По отдѣльнымъ съѣздамъ число выборщиковъ въ настоящее время,—если исключить Кавказъ, Царство Польское и Сибирь,—распредѣляется слѣдующимъ образомъ: крестьянскихъ выборщиковъ — 22,4%, землевладѣльцевъ — 51,3%, городскихъ выборщиковъ перваго съѣзда—13,2%, второго—11% и рабочихъ—2,3% *).

Что касается тѣхъ выборовъ, которые происходятъ помимо губернскихъ избирательныхъ собраній, — т. - е. въ шести выдѣленныхъ въ особыя единицы городахъ (для Варшавы существуютъ особыя правила),—то въ нихъ избиратели раздѣляются на два разряда: къ одному относятся лица съ очень высокимъ избирательнымъ цензомъ, а къ другому—всѣ остальные избиратели, удовлетворяющіе общимъ усло-

*) *Лазаревскій*, т. I, стр. 309. Процедура выборовъ подробно изложена и изслѣдована тамъ же, стр. 313—327.

віямъ ценза, установленнымъ для участія въ городскихъ избирательныхъ съѣздахъ.

Во всѣхъ ступеняхъ выборы въ Государственную Думу производятся тайною подачею голосовъ.

Юридическое положеніе депутатовъ. Юридическое положеніе депутатовъ выражается: 1) въ юридической природѣ ихъ полномочій, 2) въ порядкѣ привлеченія ихъ къ отвѣтственности, 3) въ ихъ неприкосновенности, 4) въ ихъ вознагражденіи и 5) въ срокѣ выборовъ.

Юридическая природа полномочій депутатовъ опредѣляется слѣдующими основными принципами: 1) депутаты избираются народомъ, но всѣ свои права и всѣ привилегіи получаютъ не отъ избирателей, а отъ закона; 2) депутаты независимы отъ своихъ избирателей, не связаны съ ними никакими инструкціями и никакими обязательствами; 3) депутаты являются представителями всего народа, а не какой-либо части его.

За преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія своихъ обязанностей, члены Государственной Думы привлекаются къ отвѣтственности въ порядкѣ и на основаніяхъ, установленныхъ для привлеченія къ отвѣтственности высшихъ чиновъ государственнаго управленія *).

Лишенію или ограниченію свободы членъ Государственной Думы можетъ быть подвергнутъ не иначе, какъ по распоряженію судебной власти, при чемъ для лишенія свободы члена Государственной Думы во время ея сессіи требуется предварительное разрѣшеніе Думы. Изъ этого общаго правила исключаются два случая: 1) случай задержанія при самомъ совершеніи преступнаго дѣянія или на слѣдующій день и 2) случай привлеченія члена Думы къ отвѣтственности за преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, что совершается Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ департамента Государственнаго Совѣта.

Вознагражденіе депутатовъ установлено въ формѣ довольствія въ размѣрѣ 4.200 р. въ годъ со дня ихъ избранія и до дня прекращенія ихъ полномочій. Помимо суточнаго довольствія членамъ Думы,—какъ и членамъ Государственнаго Совѣта,—возмѣщаются изъ казны разъ въ годъ путевыя издержки отъ мѣста жительства и обратно.

---

*) См. главу о Государственномъ Совѣтѣ.

Государственная Дума подлежитъ полному обновленію разъ въ 5 лѣтъ. До истеченія пятилѣтняго срока депутатскихъ полномочій Государственная Дума можетъ быть распущена указомъ Государя. Тѣмъ же указомъ назначаются новые выборы въ Думу и время ея созыва. Продолжительность ежегодныхъ занятій Думы и срокъ ихъ перерыва въ теченіе года опредѣляются указами Государя.

Компетенція Думы. Дѣятельность Государственной Думы проявляется въ трехъ сферахъ государственнаго управленія: 1) въ разсмотрѣніи текущихъ дѣлъ, 2) въ законодательствѣ и 3) въ контролѣ надъ органами исполнительной власти.

Главнѣйшимъ изъ дѣлъ первой категоріи является разсмотрѣніе государственной росписи доходовъ и расходовъ, вмѣстѣ съ финансовыми смѣтами министерствъ и главныхъ управленій, а также разсмотрѣніе денежныхъ ассигнованій изъ казны, не предусмотрѣнныхъ росписью. Кромѣ того, Дума разсматриваетъ: 1) отчетъ государственнаго контроля по исполненію государственной росписи; 2) дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ, требующемъ Высочайшаго соизволенія; 3) дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны и за ея счетъ; 4) дѣла объ учрежденіи компаній на акціяхъ, когда при этомъ испрашиваются изъятія изъ дѣйствующихъ законовъ; 5) дѣла, вносимыя на разсмотрѣніе Думы по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ; 6) смѣты и раскладки земскихъ повинностей въ мѣстностяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія, а также дѣла о повышеніи земскаго или городского обложенія противъ размѣра, опредѣленнаго земскими собраніями и городскими думами.

Въ сферѣ законодательства Государственная Дума можетъ возбуждать предположенія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ и изданіи новыхъ законовъ, за исключеніемъ основныхъ государственныхъ законовъ; ея вѣдѣнію подлежатъ также предметы, требующіе изданія штатовъ.

Наконецъ, Государственная Дума можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ, подчиненнымъ по закону Сенату, съ запросами по поводу такихъ, послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или со стороны подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, которыя представляются незакономѣрными.

Дѣлопроизводство въ Государственной Думѣ. Законопроекты поступаютъ на обсужденіе Думы тремя путями: 1) или вносятся ми-

нистрами, либо главноуправляющими, 2) или поступаютъ изъ Государственнаго Совѣта, 3) или вносятся комиссіями, образованными изъ членовъ Думы. Законопроектъ, внесенный министромъ, либо главноуправляющимъ, можетъ быть взятъ имъ обратно, пока онъ не одобренъ Думой. Законопроектъ, предначертанный по почину Государственнаго Совѣта и по его одобреніи поступившій въ Думу, не можетъ быть взятъ обратно министромъ или главноуправляющимъ, внесшимъ этотъ законопроектъ въ Совѣтъ. Законопроектъ, составленный по почину самой Думы, можетъ быть взятъ обратно внесшимъ его министромъ или главноуправляющимъ не иначе, какъ съ согласія на то Думы. Законопроекты, поступившіе въ Думу и ею одобренные, передаются въ Государственный Совѣтъ, такъ же какъ и законопроекты, предначертанные по почину Государственнаго Совѣта и имъ одобренные, поступаютъ въ Государственную Думу. Законопроекты, не принятые Государственною Думою или Государственнымъ Совѣтомъ, считаются отклоненными. Въ тѣхъ случаяхъ, когда Государственная Дума, не отклоняя предначертаннаго по почину Государственнаго Совѣта и имъ одобреннаго законопроекта, признаетъ необходимымъ внести въ него измѣненія, дѣло, для новаго его разсмотрѣнія, можетъ быть, по постановленію Думы, либо возвращено въ Государственный Совѣтъ, либо передано въ особую комиссію, образуемую изъ равнаго числа членовъ отъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, по выбору Совѣта и Думы, по принадлежности. Изъ этой комиссіи дѣло, съ ея заключеніемъ, вносится въ Государственный Совѣтъ и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядкѣ. Законопроекты, прошедшіе установленный порядокъ и одобренные какъ Государственною Думой, такъ и Государственнымъ Совѣтомъ, представляются Государю предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта. Законопроекты, не удостоившіеся Высочайшаго утвержденія, не могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи, а тѣ законопроекты, которые были отклонены однимъ изъ высшихъ законодательныхъ учрежденій, могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи, если послѣдуетъ Высочайшее на то повелѣніе.

Для законодательной иниціативы Думы,—такъ же какъ и Государственнаго Совѣта,—установленъ слѣдующій порядокъ.

Объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона члены Государственной Думы подаютъ письменное заявленіе

предсѣдателю. Къ заявленію объ измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона долженъ быть приложенъ проектъ основныхъ положеній предлагаемаго измѣненія въ законѣ или проектъ новаго закона, съ объяснительнною къ нему запискою. Если такое заявленіе подписано не менѣе, чѣмъ 30 членами, то предсѣдатель вноситъ его на разсмотрѣніе Думы. Не позднѣе, какъ за мѣсяцъ, о днѣ слушанія этого заявленія извѣщаются министры или главноуправляющіе, къ предметамъ вѣдомства которыхъ заявленіе относится, при чемъ имъ сообщаются копіи съ заявленія и относящихся къ нему приложеній. Если Государственная Дума раздѣляетъ изложенныя въ заявленіи соображенія, то соотвѣтствующій законопроектъ вырабатывается и вносится въ Думу или министромъ, либо главноуправляющимъ, или, въ случаѣ ихъ отказа, особой думской комиссіей, образованной для выработки законопроекта.

Государственная Дума можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ за разъясненіями, касающимися разсматриваемыхъ ею дѣлъ. Министры и главноуправляющіе имѣютъ право отказаться отъ сообщенія разъясненій по тѣмъ предметамъ, которые, по соображеніямъ государственнаго порядка, не подлежатъ оглашенію. Равнымъ образомъ министры и главноуправляющіе должны быть выслушаны въ засѣданіи каждый разъ, когда они о томъ заявятъ.

Государственной Думѣ, какъ и Государственному Совѣту, предоставлено, какъ было выше сказано, право запросовъ (интерпелляціи), которымъ она осуществляетъ свой контроль надъ органами исполнительной власти. При этомъ соблюдается слѣдующій порядокъ.

Члены Думы подаютъ предсѣдателю письменное заявленіе о необходимости запроса. Если такое заявленіе подписано не менѣе, чѣмъ 30 членами, то предсѣдатель вноситъ его на обсужденіе Думы. Принятое большинствомъ членовъ Думы заявленіе сообщается по принадлежности министру или главноуправляющему, которые, не далѣе одного мѣсяца со дня передачи имъ заявленія, либо сообщаютъ Думѣ надлежащія свѣдѣнія и разъясненія, либо извѣщаютъ Думу о причинахъ, по которымъ они лишены возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія. Если Государственная Дума, большинствомъ двухъ третей ея членовъ, не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра или главноуправляющаго, то дѣло представляется предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта на Высочайшее благовоззрѣніе.

Постановленіемъ Думы по разсмотрѣннымъ ею дѣламъ считается мнѣніе, принятое въ общемъ ея собраніи большинствомъ голосовъ. Постановленіе же Думы объ отмѣнѣ выборовъ въ Думу, по ихъ неправильности, получаетъ силу лишь въ томъ случаѣ, если принято большинствомъ двухъ третей наличныхъ членовъ Думы. Въ томъ случаѣ, когда засѣданіе Думы не состоится, за неприбытіемъ положеннаго числа членовъ, подлежавшее разсмотрѣнію дѣло, если оно признается внесшимъ его министромъ или главноуправляющимъ неотложнымъ, назначается къ новому слушанію не позднѣе двухъ послѣ несостоявшагося засѣданія недѣль. При такомъ слушаніи дѣло разсматривается, каково бы ни было число прибывшихъ въ засѣданіе членовъ Думы *).

Въ случаѣ нарушенія порядка членомъ Думы, онъ можетъ быть удаленъ изъ засѣданія или устраненъ на опредѣленный срокъ отъ участія въ собраніяхъ Думы, по постановленію ея общаго собранія.

Во всѣхъ собраніяхъ Думы могутъ присутствовать министры и главноуправляющіе, но участвовать въ голосованіи они имѣютъ право только въ томъ случаѣ, если состоятъ членами Думы.

Въ засѣданія отдѣловъ и комиссій Думы ни постороннія лица ни представители печати не допускаются. Что касается засѣданій общаго собранія Думы,—кромѣ засѣданій закрытыхъ,—то предсѣдателю Думы предоставляется разрѣшать присутствіе постороннимъ лицамъ въ числѣ, не превышающемъ количества отведенныхъ для нихъ мѣстъ, съ соблюденіемъ установленныхъ правилъ. Отъ предсѣдателя Думы зависитъ также разрѣшать, съ соблюденіемъ тѣхъ же правилъ, присутствовавать въ засѣданіяхъ общаго ея собранія,—кромѣ засѣданій закрытыхъ,—представителямъ выходящихъ въ свѣтъ изданій повременной печати въ числѣ, не превышающемъ количества отведенныхъ для нихъ мѣстъ, но не болѣе одного отъ отдѣльнаго изданія. Въ засѣданіяхъ общаго собранія Думы,—кромѣ засѣданій закрытыхъ,—имѣютъ право присутствовать члены Государственнаго Совѣта, сенаторы и особы Дипломатическаго Корпуса.

Закрытыя засѣданія общаго собранія Думы назначаются по постановленію общаго ея собранія или по распоряженію предсѣдателя Думы. По распоряженію предсѣдателя Думы закрытыя засѣданія

*) Члены Государственной Думы, безъ уважительныхъ причинъ отсутствующіе въ общемъ собраніи послѣдней, подвергаются за каждый пропущенный день засѣданія вычету изъ довольствія, размѣръ котораго опредѣляется наказомъ Думы (въ настоящ. время—25 р.).

общаго ея собранія назначаются и въ томъ случаѣ, когда министры или главноуправляющіе, предметовъ вѣдомства которыхъ касается дѣло, подлежащее разсмотрѣнію Думы, заявятъ, что оно, по соображеніямъ государственнаго порядка, не должно подлежать оглашенію.

Отчеты о всѣхъ засѣданіяхъ Думы составляются присяжными стенографами и, по одобреніи предсѣдателемъ Думы, допускаются къ оглашенію въ печати, кромѣ отчетовъ о закрытыхъ засѣданіяхъ. Изъ отчета о закрытомъ засѣданіи могутъ подлежать оглашенію въ печати тѣ части, опубликованіе которыхъ сочтетъ возможнымъ либо предсѣдатель Думы, если засѣданіе Думы было объявлено закрытымъ по постановленію Думы или по распоряженію ея предсѣдателя, либо министръ или главноуправляющій, если засѣданіе Думы было объявлено закрытымъ вслѣдствіе ихъ о томъ заявленія.

Въ Государственную Думу, какъ и въ Государственный Совѣтъ, воспрещается являться депутаціямъ, а также представлять словесныя и письменныя заявленія и просьбы.

Для предварительной разработки дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію Думы, она можетъ образовывать изъ своей среды отдѣлы и комиссіи. Для законнаго состава засѣданій Думы требуется присутствіе не менѣе одной трети всего числа даннаго состава членовъ Думы.

Предсѣдатель Думы и два его товарища избираются изъ числа ея членовъ на одинъ годъ и по истеченіи срока могутъ быть переизбраны. Для общихъ соображеній вопросовъ, возникающихъ относительно дѣятельности Думы, подъ предсѣдательствомъ ея предсѣдателя состоитъ совѣщаніе, къ составъ котораго входятъ товарищи предсѣдателя, секретарь Думы и одинъ изъ его товарищей («президіумъ»). Предсѣдатель Думы всеподданнѣйше повергаетъ на Высочайшее благоволеніе о занятіяхъ Думы. При Государственной Думѣ состоитъ канцелярія, управленіе которою возлагается на секретаря Думы. Исполненіе распоряженій предсѣдателя Думы,—въ видахъ поддержанія порядка въ ея помѣщеніяхъ, а также и во время засѣданій,—возлагается на пристава Думы и его помощниковъ.

Въ заключеніе остановимся на вопросѣ о бюджетѣ, или государственной росписи, т.-е. на законѣ, устанавливающемъ на данный годъ размѣръ государственныхъ расходовъ и доходовъ *).

---

*) См. Основные Госуд. Законы, изд. 1906 г., ст. 114—118 и у *Лазаревскаго* т. I, стр. 463—476.

Вопросъ этотъ имѣетъ особенно важное значеніе потому, что отъ большей или меньшей степени участія народнаго представительства въ созданіи источниковъ доходовъ и ихъ расходованіи зависитъ и большая или меньшая степень его вліянія на весь ходъ правительственной дѣятельности.

Установленіе бюджета въ законодательномъ порядкѣ при участіи народнаго представительства вводитъ наше государство въ рядъ государствъ конституціонныхъ. Но наше дѣйствующее законодательство, признавъ этотъ общій для всѣхъ конституціонныхъ государствъ принципъ, въ практическомъ его примѣненіи значительно отступило отъ общаго конституціоннаго права. Бюджетныя права нашей Государственной Думы значительно ограничены, сравнительно съ европейскими парламентскими порядками. Весь бюджетъ у насъ,—какъ это практикуется въ японской конституціи,—дѣлится на двѣ части, изъ которыхъ одна, основанная на дѣйствующихъ законахъ, вовсе не подлежитъ обсужденію народнаго представительства. Правила о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи, Высочайше утвержденныя 8 марта 1906 г., постановляютъ, что «при обсужденіи государственной росписи не могутъ быть исключаемы или измѣняемы такіе доходы и расходы, которые внесены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, расписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, въ порядкѣ Верховнаго управленія послѣдовавшихъ». Кромѣ того, не подлежатъ сокращенію назначенія на платежи по государственнымъ долгамъ и по другимъ принятымъ на себя государствомъ обязательствамъ. Наконецъ, не подлежатъ обсужденію такія измѣненія кредитовъ, которыя обусловливаются постановленіями Учрежденія Императорской Фамиліи, соотвѣтственно происшедшимъ въ ней перемѣнамъ. Не подлежатъ также обсужденію кредиты на расходы министерства Императорскаго Двора, вмѣстѣ съ состоящими въ его вѣдѣніи учрежденіями, въ суммахъ, не превышающихъ ассигнованій Высочайше утвержденной 29 декабря 1905 года росписи.

Эти такъ-называемыя «бронированныя» части росписи, не подлежащія обсужденію Думы, въ 1908 году, напримѣръ, составляли на 2500 мил. руб. расходной смѣты около 1160 мил. руб.

Разсмотрѣніе государственной росписи, вносимой въ Думу 1-го октября, Государственная Дума должна окончить къ 15-му декабря. Въ случаѣ разногласій,—при разсмотрѣніи тѣхъ или другихъ кредитовъ,—между Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ

дѣло, по постановленію Государственнаго Совѣта, передается въ согласительную комиссію, состоящую изъ равнаго числа членовъ обоихъ учрежденій. Если разногласіе и этимъ путемъ не будетъ устранено, то спорный кредитъ вносится въ роспись въ той суммѣ, въ какой былъ утвержденъ для предшествовавшей росписи.

Если государственная роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода, то остается въ силѣ послѣдняя, установленнымъ порядкомъ утвержденная, роспись, съ тѣми лишь измѣненіями, какія обусловливаются исполненіемъ послѣдовавшихъ послѣ ея утвержденія узаконеній. Впредь до обнародованія новой росписи, по постановленіямъ Совѣта Министровъ, въ распоряженіе министерствъ и главныхъ управленій открываются постепенно кредиты въ размѣрахъ дѣйствительной потребности, не превышающіе, однако, въ мѣсяцъ, во всей ихъ совокупности, одной двѣнадцатой части общаго по росписи итога расходовъ.

Это постановленіе дѣлаетъ невозможнымъ для Думы отказъ въ бюджетѣ.

Кромѣ того, назначительность бюджетныхъ правъ Государственной Думы проявляется и въ томъ, что бюджетъ съ измѣненіями, внесенными Думой, можетъ не получить утвержденія Государя Императора или можетъ встрѣтить возраженія со стороны Государственнаго Совѣта. Государь, не утверждая бюджета, можетъ возстановить измѣненные Думой кредиты въ томъ размѣрѣ, въ какомъ они были въ послѣдней смѣтѣ.

Кредиты на надобности, не предусмотрѣнныя росписью, открываются тѣмъ же порядкомъ, какой установленъ и для утвержденія росписи. Но въ случаѣ спѣшности, въ случаѣ, напримѣръ, надобностей военнаго времени, а также если роспись не утверждена въ законодательномъ порядкѣ, сверхсмѣтные кредиты открываются въ порядкѣ Верховнаго управленія.

Государственные займы разрѣшаются въ томъ же порядкѣ, какой установленъ для разсмотрѣнія росписи, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда роспись не утверждена, а также когда заемъ дѣлается для потребности военнаго времени или для приготовленій къ войнѣ. При этомъ время и условія займовъ опредѣляются въ порядкѣ Верховнаго управленія. Въ западныхъ конституціяхъ возможность заключенія государственныхъ займовъ помимо народнаго представительства не предусматривается.

Государственная Дума — учрежденіе въ нашемъ государствѣ молодое и, какъ всякое новое учрежденіе, имѣетъ свои несовершенства. Но, каковы бы ни были эти недостатки съ точки зрѣнія государственнаго права, въ Государственной Думѣ лежитъ залогъ внутренняго преуспѣянія Россіи. «Собирая, распуская Думу, — говоритъ нашъ извѣстный историкъ проф. Ключевскій,—управляя страной безъ нея и безъ нея же издавая важнѣйшіе акты, имѣющіе законодательное значеніе, правительство все же стоитъ все время лицомъ къ лицу съ народнымъ представительствомъ, около котораго, какъ около оси, вращается его дѣятельность. И въ этомъ—глубокая разница съ дѣятельностью правительства до Японской войны. Независимое совершенно, среди безмолвнаго общества, едва подымавшаго свой критическій голосъ, оно не имѣло въ своей дѣятельности даже и такого объединяющаго момента, какъ борьба съ Думою, и отдавалась стихійному произволу неожиданныхъ случайностей. Въ непрерывномъ взаимодѣйствіи правительственной власти и народнаго представительства, крѣпнущаго въ борьбѣ съ ея преобладаніемъ, и заключается залогъ будущаго развитія государства и усвоенія правительствомъ культурныхъ началъ конституціонной монархіи» *).

---

*) *Ключевскій.*—«Краткое пособіе по русской исторіи» М. 1906 г. стр. 193.

Государственный Совѣтъ.

Государственный Совѣтъ, какъ установленіе, предназначенное, главнымъ образомъ, для цѣлей законодательныхъ, есть учрежденіе совершенно новое, соотвѣтственнаго которому мы не найдемъ ни въ допетровской Руси ни въ исторіи XVIII вѣка. Въ допетровскій періодъ нашей исторіи высшимъ центральнымъ учрежденіемъ была Боярская Дума, дѣятельность которой имѣла смѣшанный характеръ: она подавала свое мнѣніе по всякимъ дѣламъ, подлежавшимъ личному разрѣшенію царя, вмѣстѣ съ нимъ установляла новые законы и въ то же время «думала» о разныхъ правительственныхъ мѣрахъ; ея разсмотрѣнію подлежали вообще всѣ дѣла, требовавшія царскаго рѣшенія или утвержденія, и потому кругъ этихъ дѣлъ былъ весьма неопредѣленъ. Въ думѣ обсуждались и законодательные вопросы и административныя дѣла, и въ то же время она является установленіемъ судебнымъ. Такъ же неопредѣленна была и степень власти думы: иныя дѣла рѣшались ею самостоятельно, другія—съ утвержденія государя.

Когда власть русскаго государя достаточно окрѣпла, старинный обычай совѣщаться съ боярами прекратился. Уже Алексѣй Михайловичъ сильно умалилъ значеніе боярской думы учрежденіемъ Приказа тайныхъ дѣлъ, а при Петрѣ I боярская дума окончательно лишилась стариннаго своего значенія, уступивъ мѣсто Ближней Канцеляріи Его Царскаго Величества, преобразованной въ 1719 г. въ ревизіонъ-коллегію. Въ 1711 г. явился сенатъ, который отличался тѣмъ же смѣ-

---

Главныя пособія: *Градовскій.*—«Начала русскаго государственнаго права». *Коркуновъ.*—«Русское государственное право». *Ивановскій.*—«Государственный Совѣтъ». Вѣстникъ Европы 1901 г., май—апрѣль. *Коркуновъ.*—«О дѣйствующемъ учрежденіи Государственнаго Совѣта». Новое время. 1899 г., № 8468). *Лазаревскій.*—«Лекціи по русскому Государственному праву». Петербургъ. 1908 г.

шаннымъ и неопредѣленнымъ характеромъ, сосредоточивая въ себѣ разные виды власти. Затѣмъ, въ теченіе бурнаго XVIII вѣка, при преемникахъ Петра I, является цѣлый рядъ совѣтовъ, быстро смѣняющихъ другъ друга и умаляющихъ, пока они существуютъ, значеніе сената. Эти высшія учрежденія могутъ быть разсматриваемы какъ предшественники Государственнаго Совѣта, съ слѣдующей, однако, оговоркой: эти предшественники осуществляли идеи, развитыя въ устройствѣ Государственнаго Совѣта XIX вѣка, лишь частично, съ большими колебаніями въ отдѣльныя царствованія, съ немалою, наконецъ, примѣсью къ началамъ собственно государственнымъ началъ олигархическихъ, узко-личныхъ и т. д. Появленіе этихъ высшихъ учрежденій, во всякомъ случаѣ, обнаруживаетъ, что въ высшемъ законосовѣщательномъ учрежденіи давно уже чувствовалась необходимость.

Сдѣлаемъ краткій обзоръ этихъ учрежденій. Еще Петръ Великій, учреждая должность генералъ-прокурора, стремился создать органъ, долженствовавшій быть связующимъ звеномъ между верховной властью и сенатомъ. При Екатеринѣ I оказалось весьма неудобнымъ существованіе личнаго посредника, главнымъ образомъ, въ виду счетовъ партій, которыя рѣзко обозначились еще при жизни великаго преобразователя, а теперь энергично боролись за преобладаніе. Самимъ сторонникамъ Екатерины удобнѣе было объединиться въ особомъ совѣщательномъ учрежденіи. Кромѣ того, люди старые, родовитые, не сочувствовавшіе преобразованіямъ, волей-неволей смирялись при царѣ, хотя хорошо помнили о своихъ старыхъ правахъ. Они ждали смерти царя и воцаренія его юнаго внука Петра II, надѣясь забрать въ свои руки управленіе государствомъ. Понятно ихъ раздраженіе, когда имъ пришлось привѣтствовать воцареніе императрицы Екатерины I, за которой стояли ненавистные имъ сторонники реформъ, «худородные» люди съ Меньшиковымъ во главѣ. При Петрѣ I эти потомки старинныхъ боярскихъ фамилій или скрывали свое недовольство петровскимъ самовластіемъ или мирились съ нимъ изъ чувства патріотизма, благодаря тому ореолу славы и величія, какимъ окруженъ былъ Петръ. Такое примиреніе съ новыми порядками не могло продолжаться при его преемникахъ. Ни Екатерина I ни Петръ II далеко не были похожи по характеру своему на Петра I. Первая была женщина добрая и даже умная, но не обладавшая широкимъ государственнымъ умомъ; второй былъ ребенокъ, личность котораго не успѣла вполнѣ опредѣлиться. Такимъ образомъ,

при фиктивномъ характерѣ самодержавія, естественно, въ умахъ людей родословныхъ,—этихъ потомковъ «думцевъ» московскихъ царей,—явилась мысль о томъ, что они имѣютъ большее право на участіе въ управленіи государствомъ, чѣмъ «выскочка—пирожникъ» (Меньшиковъ), лукаво прикрывавшійся самодержавіемъ женщины и ребенка. Такъ, прежде всего, явилась мысль ограничить самодержавіе Екатерины I сенатомъ. Но при отсутствіи дѣйствительнаго самодержца на престолѣ у родословныхъ людей явилась и другая мысль,—мысль о большемъ расширеніи и распространеніи коллегіальнаго порядка, введеннаго Петромъ Великимъ въ его государственныхъ учрежденіяхъ. «Въ единой персонѣ не безъ страсти бываетъ», говорилъ Петръ, мотивируя преимущество коллегіальнаго порядка передъ управленіемъ единоличнымъ. Князь Меньшиковъ, этотъ «выскочка - пирожникъ», былъ полнымъ олицетвореніемъ именно такой единой «персоны», преисполненной «страсти», и родословные люди весьма естественно пришли къ мысли о необходимости верховной коллегіи, которая могла бы дать выходъ ихъ стремленіямъ къ власти и довести до минимума вліяніе Меньшикова. Пользуясь благопріятными обстоятельствами,—именно, непопулярностью Екатерины и симпатіями народа къ Петру II, а также и тѣмъ, что большое украинское войско зависѣло отъ воли ихъ единомышленника кн. Голицына,—они начали оказывать давленіе, и Екатеринѣ волей-неволей пришлось уступить, допустивъ ихъ въ совѣтъ, который учрежденъ былъ подъ названіемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта въ 1726 году. Такимъ образомъ, несмотря на протесты сената, этотъ совѣтъ былъ учрежденъ въ пользу родовой и чиновной олигархіи; онъ въ извѣстной степени давалъ выходъ стремленіямъ къ власти и стараго родовитаго и новаго «худороднаго» дворянства, между которыми шла упорная борьба. И это учрежденіе значительно отличалось отъ нынѣшняго Государственнаго Совѣта своимъ неопредѣленнымъ характеромъ. Трудно даже опредѣлить, какія именно дѣла долженъ былъ вѣдать совѣтъ. Вообще говоря, онъ стремился сосредоточить въ своихъ рукахъ все управленіе, даже въ большей степени, чѣмъ это было въ сенатѣ. Сначала было объявлено, что верховный совѣтъ будетъ заниматься исключительно важнѣйшими государственными дѣлами; но скоро онъ началъ вмѣшиваться во всѣ части управленія, лишая въ то же время сенатъ участія въ разрѣшеніи тѣхъ вопросовъ, которые прежде подлежали его непосредственному вѣдѣнію. Даже власть судебная не ушла отъ его вліянія.

Не слѣдуетъ, однако, думать, что члены верховнаго тайнаго совѣта, когда это учрежденіе стало дѣйствовать, преслѣдовали исключительно свои личныя, эгоистическія цѣли, въ ущербъ интересамъ всѣхъ остальныхъ классовъ русскаго общества. Съ самаго своего учрежденія совѣтъ задался широкимъ планомъ «поправленія внутреннихъ государственныхъ дѣлъ». Прежде всего, онъ сталъ заботиться объ улучшеніи финансовъ, а также экономическихъ и торговопромышленныхъ условій страны, на которыхъ крайне вредно отозвалась шведская война. Не вдаваясь въ подробности, отмѣтимъ только главнѣйшія изъ распоряженій верховнаго тайнаго совѣта за четырехлѣтнее его существованіе. Совѣтъ принимаетъ рядъ мѣръ для облегченія крестьянамъ платежа подушной подати, установленной Петромъ Великимъ, и накопившихся за ними недоимокъ. Онъ изыскиваетъ способы, чтобы избавить крестьянъ отъ чрезмѣрнаго количества начальниковъ, которые только притѣсняютъ ихъ и кормятся на ихъ счетъ; съ этою цѣлью предпринимается въ областномъ управленіи рядъ реформъ, сосредоточивающихъ всю власть въ рукахъ губернаторовъ. Совѣтъ заботится о расширеніи торговли, о ея свободѣ и объ уничтоженіи стѣснительныхъ монополій и привилегій; издается вексельный уставъ, а мануфактуръ-коллегія замѣняется особой комиссіей о коммерціи. Далѣе, совѣтъ заботится о благосостояніи посадскихъ людей и горожанъ. Наконецъ, онъ стремится уравновѣсить государственные расходы съ доходами и съ этою цѣлью старается уменьшить бюджетъ расходовъ, сокращаетъ штаты чиновниковъ въ коллегіяхъ и возстановляетъ ревизіонъ-коллегію. Вообще говоря, верховный тайный совѣтъ обращалъ вниманіе на всѣ стороны государственной жизни. Онъ заботился и о болѣе правильномъ устроеніи юстиціи, и о народномъ просвѣщеніи, и о войскѣ, и о духовенствѣ и пр. Его озабочивала мысль также о составленіи новаго Уложенія, и для этого, по его иниціативѣ, образована была комиссія изъ выборныхъ отъ дворянства, засѣдавшая въ 1728—1729 гг. Интересно отмѣтить, что важнѣйшія изъ всѣхъ этихъ мѣръ происходятъ въ царствованіе Петра II, именно въ то время, которое почитается у насъ исключительно временемъ придворныхъ интригъ и крамолъ. Само собою разумѣется, что здѣсь прежде всего обнаруживается политическая опытность и сильная рука «выскочки-пирожника», направлявшаго дѣятельность совѣта до своего паденія.

Въ правленіе кн. Меньшикова, при Екатеринѣ I, верховный тайный совѣтъ стремился упрочить за собою высшую правительственную

власть. Всѣ резолюціи совѣта получали силу Высочайшаго указа, если онѣ были подписаны всѣми «министрами», т.-е. членами совѣта. Во время же малолѣтства Петра II, по завѣщанію Екатерины, верховному тайному совѣту предоставлялась «полная власть, равная государской», съ единственнымъ ограниченіемъ: совѣтъ ничего не могъ измѣнить въ порядкѣ наслѣдованія престола. Всѣ члены совѣта, по этому завѣщанію, вмѣстѣ съ двумя принцессами, Анной и Елизаветой, и герцогомъ Голштинскимъ (супругомъ Анны) назначались членами регентства надъ малолѣтнимъ императоромъ. Благодаря этому, при Петрѣ II, особенно по сверженіи Меньшикова, верховный тайный совѣтъ почувствовалъ въ себѣ еще болѣе силы и, весьма естественно, сталъ стремиться все болѣе и болѣе расширить и упрочить свою власть. И иностранцы - очевидцы, писавшіе о тогдашнихъ порядкахъ въ Россіи, предсказывали тогда же то, что дѣйствительно и произошло при воцареніи императрицы Анны Іоанновны: именно, что верховный тайный совѣтъ рано или поздно сдѣлаетъ попытку измѣнить форму государственнаго правленія. Этой попыткой и оканчивается исторія верховнаго тайнаго совѣта. Послѣ своей неудачной попытки ограничить самодержавную власть императрицы «кондиціями» совѣтъ былъ уничтоженъ.

Послѣ уничтоженія верховнаго тайнаго совѣта правительствующій сенатъ былъ возстановленъ въ томъ видѣ, въ которомъ онъ существовалъ при Петрѣ Великомъ. Но вскорѣ надъ возстановленнымъ сенатомъ получило преобладаніе новое учрежденіе—Кабинетъ Ея Императорскаго Величества, или, какъ обыкновенно принято его называть, Кабинетъ министровъ, состоявшій первоначально изъ трехъ лицъ: канцлера Головкина, вице-канцлера Остермана и кн. Черкасскаго. Созданіе этого учрежденія,—организованнаго по проекту Остермана «для лучшаго и порядочнаго управленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ и пользъ подданныхъ»,—объясняется слѣдующими соображеніями. Герцогиня курляндская Анна Іоанновна, почти два десятка лѣтъ прожившая въ своемъ митавскомъ уединеніи, волею верховнаго тайнаго совѣта была призвана на всероссійскій престолъ. Малоопытная въ дѣлахъ правленія, она нуждалась въ помощи и совѣтѣ. И вотъ, съ первыхъ же дней ея воцаренія, при ней начинаетъ дѣйствовать особый секретаріатъ, во главѣ котораго стоитъ одинъ изъ выдающихся дѣятелей по возстановленію самодержавія—Остерманъ. Черезъ полтора года ему удается превратить этотъ секретаріатъ въ учрежденіе,

въ которомъ хотя и посажены были еще два министра, но Остерманъ остается полнымъ хозяиномъ, «первымъ министромъ» и, опираясь на поддержку государыни, править всѣмъ. Трижды пытался Бирон, враждовавшій съ Остерманомъ, ввести въ кабинетъ лицъ, которыя могли бы противостоять его вліянію, способствуя въ 1735 году назначенію кабинетъ - министромъ гр. Ягужинскаго, затѣмъ Артемія Волынскаго и, послѣ казни послѣдняго, Бестужева - Рюмина. Но Ягужинскій пробылъ въ кабинетѣ меньше года и мало успѣлъ здѣсь сдѣлать. Лишь одинъ Волынскій попытался вести борьбу какъ съ Остерманомъ, такъ и съ самимъ Бирономъ, за что и поплатился головою. Въ теченіе десяти лѣтъ существованія кабинета при Аннѣ Іоанновнѣ семь слишкомъ лѣтъ почти безраздѣльно господствовалъ въ немъ Остерманъ, прикрываясь именемъ государыни.

Въ чемъ же заключалась компетенція этого новаго высшаго учрежденія?

Кабинету былъ предоставленъ надзоръ за теченіемъ дѣлъ въ государственныхъ установленіяхъ. Сенату, синоду, коллегіямъ и канцеляріямъ приказано было подавать въ кабинетъ ежемѣсячные рапорты о производящихся въ нихъ челобитчиковыхъ дѣлахъ. Затѣмъ, вѣдѣнію кабинета подчинены были и другія дѣла, преимущественно финансоваго характера, какъ, напримѣръ, дѣла о комплектованіи арміи, о рекрутскомъ наборѣ, о цѣнахъ на хлѣбъ, по ревизіи кригсъ-комиссаріата и провіантской конторы и проч. Такимъ образомъ, если верховный тайный совѣтъ былъ учрежденіемъ политическаго характера, то кабинетъ министровъ былъ дѣловымъ учрежденіемъ. Сосредоточивая въ своихъ рукахъ верховное руководительство дѣлами законодательными и судебными, подрывая власть сената и другихъ учрежденій, оба учрежденія мало отличались другъ отъ друга съ точки зрѣнія того круга дѣлъ, который они къ себѣ притянули, что и понятно, въ виду, прежде всего, того обстоятельства, что оба они занимали одно и то же мѣсто при особѣ монарховъ и служили посредствующимъ звеномъ между ними и всѣми другими учрежденіями и лицами. Однако, то обстоятельство, что верховный тайный совѣтъ вскорѣ вышелъ изъ своей роли учрежденія, «состоявшаго при особѣ монарха», и попытался играть ограничительную роль, придало иную, политическую, окраску всей его дѣятельности, какой не имѣлъ кабинетъ, сохранявшій до конца своего существованія характеръ чисто дѣлового учрежденія, секретаріата.

Въ 1741 году, вскорѣ по вступленіи своемъ на престолъ, императрица Елизавета Петровна уничтожила кабинетъ и возстановила сенатъ своего великаго отца. Это возстановленіе объяснялось не только жаланіемъ итти по стопамъ отца въ дѣлѣ государственнаго управленія, но и тою путаницею, какую произвелъ кабинетъ въ компетенціи всѣхъ учрежденій, и сообенно сената, вмѣшиваясь въ дѣла, ему подвѣдомственныя. Сенатъ дѣйствительно являлся верховнымъ правительственнымъ учрежденіемъ при Елизаветѣ Петровнѣ, и наша исторія не знаетъ, кажется, другого примѣра, чтобы въ теченіе столь продолжительнаго времени, а именно въ теченіе двадцати лѣтъ, страною правило учрежденіе. Только въ концѣ царствованія Елизаветы, въ 1756 году, сенату приходится испытывать на себѣ вліяніе другого совѣщательнаго учрежденія, такъ-называемой Конференціи министровъ, учрежденной еще въ 1741 году. До 1756 года это учрежденіе, вѣдѣнію котораго подчинены были дѣла внѣшней политики, не имѣло никакого вліянія на дѣла внутреннія и стояло вполнѣ на равной ногѣ съ сенатомъ: оба учрежденія собирались во дворцѣ; въ обоихъ иногда предсѣдательствовала государыня; оба ничѣмъ не мѣшали другъ другу. Съ начала 1756 года начинаютъ появляться свѣдѣнія о вмѣшательствѣ конференціи и во внутреннія дѣла, и 5-го октября 1756 года было повелѣно сенату всеподданнѣйшіе его рапорты адресовать къ поданію въ учрежденную при дворѣ Ея Императорскаго Величества конференцію, откуда они поступали къ императрицѣ, повидимому, съ мнѣніями и заключеніями о нихъ «конференцъ-министровъ».

При императорѣ Петрѣ III вмѣсто этой Конференціи былъ учрежденъ Совѣтъ изъ 9-ти лицъ, въ которомъ первое мѣсто занимали родственники императора по отцу, два принца Голштинскихъ, Георгъ и Петръ-Августъ, а также Минихъ. Совѣтъ этотъ не получилъ никакого названія; о немъ въ указѣ государя было только сказано: «Чтобы многія намѣренія Его Величества къ пользѣ и славѣ имперіи и къ благополучію вѣрныхъ подданныхъ наилучше и скорѣе въ дѣйство произведены быть могли, то избрали Его Величество трудиться подъ собственнымъ руководствомъ и призрѣніемъ надъ многими дѣлами, до того принадлежащими, такихъ-то лицъ». Дѣла же упраздненной конференціи были переданы въ сенатъ и въ иностранную коллегію. Въ новый, безымянный совѣтъ, учрежденный преимущественно для дѣлъ военныхъ, вошли только два сенатора (канцлеръ гр. Воронцовъ и фельдмаршалъ кн. Трубецкой). Этотъ совѣтъ былъ уничтоженъ императрицей Екатериной II.

Въ началѣ ея царствованія нѣкоторые вельможи, съ Н. П. Панинымъ во главѣ, стали настаивать на учрежденіи *постояннаго* совѣта. Панинъ, повидимому, мало понявъ властолюбивый и склонный къ самостоятельному почину характеръ императрицы, носился съ мыслью создать особый Государственный Совѣтъ, долженствовавшій ограничить власть государыни въ пользу аристократіи, исходя изъ мысли, что «государь можетъ произвести въ полезное дѣйство свою самодержавную и законодательную власть разумнымъ ея раздѣленіемъ между нѣкоторымъ малымъ числомъ избранныхъ къ тому единственно персонъ».

Къ этому проекту императрица отнеслась подозрительно. Ей извѣстно было, что люди, отъ которыхъ шло предложеніе осуществить этотъ проектъ, при устраненіи отъ престола Петра III, имѣли въ виду возвести на престолъ малолѣтняго сына его Павла, а ее провозгласить только правительницей до совершеннолѣтія государя.

Между тѣмъ, дѣло объ императорскомъ совѣтѣ не прекращалось. Главнымъ двигателемъ этого дѣла попрежнему былъ Панинъ, желавшій обезопасить управленіе государствомъ отъ вліянія фаворитовъ и вмѣстѣ съ тѣмъ надѣявшійся играть первую роль въ государствѣ, чего не удалось ему достигнуть въ предыдущія два царствованія. Онъ подалъ Екатеринѣ обширный проектъ, въ которомъ открыто обвинялъ предшествовавшія царствованія, особенно царствованіе Елизаветы, въ томъ, что то было время господства фаворитовъ, производившихъ путаницу въ дѣлахъ государства, причинявшихъ вредъ государству изъ-за своихъ корыстныхъ цѣлей. Въ проектѣ учрежденія постояннаго совѣта говорилось между прочимъ, что «всѣ вредныя приключенія въ дѣлахъ правленія происходили оттого, что въ производствѣ дѣлъ дѣйствовала больше сила персонъ, нежели власть мѣстъ государственныхъ, и отъ недостатка такихъ начальныхъ основаній правительства, которыя бы его форму твердую сохранить могли». Съ цѣлью устраненія этихъ неудобствъ авторъ проекта предлагалъ установить особое «верховное мѣсто лежислаціи, или законоданія, изъ котораго, яко отъ единаго государя и изъ единаго мѣста истекать будетъ собственное монаршее изволеніе и которое оградитъ самодержавную власть отъ скрытыхъ иногда похитителей оныя». По этому проекту императорскій совѣтъ долженъ былъ состоять изъ 6-ти членовъ, императорскихъ совѣтниковъ, изъ которыхъ четверо должны быть статсъ-секретарями государственныхъ департаментовъ и, будучи императорскими совѣтниками, въ то

же время участвовать въ засѣданіяхъ своихъ департаментовъ, а именно: 1) статсъ-секретарь иностранныхъ дѣлъ—въ иностранной коллегіи; 2) статсъ-секретарь внутреннихъ дѣлъ, онъ же и сенаторъ,—во всѣхъ коллегіяхъ своего департамента; 3) статсъ-секретарь военныхъ дѣлъ—въ военной коллегіи и въ другихъ военныхъ учрежденіяхъ; 4) статсъ-секретарь морского департамента—въ адмиралтейской коллегіи.

Въ этотъ совѣтъ должны были, по проекту Панина, поступать всѣ дѣла, подлежащія собственному попеченію и рѣшенію монарха, какъ-то: доклады сената, мнѣнія, проекты, просьбы на Высочайшее имя и пр. Всѣ эти дѣла должны быть распредѣляемы по департаментамъ между статсъ-секретарями, а послѣдніе, разсмотрѣвъ ихъ и приведя въ ясность, должны докладывать государынѣ въ совѣтѣ для ея резолюцій и повелѣній, при обсужденіи дѣлъ всѣмъ совѣтомъ. Эти статсъ-секретари назывались въ проектѣ министрами. Соотвѣтственно этому предполагалось и сенатъ раздѣлить на 6 департаментовъ.

Мы уже говорили, что къ такому предложенію Екатерина отнеслась съ самаго же начала подозрительно. Панинъ просилъ не показывать его проекта никому. Но Екатерина собрала мнѣнія другихъ лицъ. Одно изъ нихъ еще болѣе усилило ея подозрительность. Генералъ-фельдцейхмейстеръ Вильбоа, одинъ изъ бывшихъ совѣтниковъ Петра III, такъ отозвался о проектѣ: «Я не знаю, кто—составитель проекта; но мнѣ кажется, какъ-будто онъ, подъ видомъ защиты монархіи, тонкимъ образомъ склоняется болѣе къ аристократическому правленію. Обязательный и государственнымъ закономъ установленный императорскій совѣтъ и вліятельные его члены могутъ съ теченіемъ времени подняться до значенія соправителей... Разумъ и духъ императрицы не нуждаются ни въ какомъ особенномъ совѣтѣ; только здравіе ея требуетъ облегченія отъ невыносимой тяжести необработанныхъ и восходящихъ къ ней дѣлъ. Но для этого нужно только раздѣленіе ея частнаго кабинета на департаменты со статсъ-секретаремъ для каждаго. Также нужно и раздѣленіе сената на департаменты. Императорскій совѣтъ слишкомъ приблизитъ подданнаго къ государю, и у подданнаго можетъ явиться желаніе подѣлить власть съ государемъ» *).

Екатерина II дѣйствовала нерѣшительно. Сдѣлавъ незначитель-

*) Проектъ Панина цѣликомъ напечатанъ у *Соловьева* въ «Исторіи Россіи». Т. 25, стр. 167—174.

ныя поправки въ проектѣ, она подписала его, но не обнародовала, и совѣтъ, проектированный Панинымъ, не былъ учрежденъ. Въ важныхъ случаяхъ попрежнему созывалась конференція, состоявшая изъ лицъ по назначенію императрицы.

Между тѣмъ, мысль о необходимости создать высшее учрежденіе совѣщательнаго характера не оставляла императрицу. Эта мысль, наконецъ, осуществилась въ 1769 г. учрежденіемъ Совѣта при Высочайшемъ присутствіи. Какъ гласилъ манифестъ объ его учрежденіи, совѣтъ учреждался временно, «по причинѣ теперешнихъ военныхъ обстоятельствъ» (именно войны съ Турціей); но затѣмъ вскорѣ онъ обратился въ постоянное учрежденіе, былъ раздѣленъ на два департамента,—«дѣлъ политическихъ» и «дѣлъ военныхъ»,—и игралъ важную совѣщательную роль въ обсужденіи внутреннихъ, законодательныхъ и административныхъ дѣлъ. Благодаря характеру государыни, весьма властолюбивому, а также въ силу ея необычайной энергіи и самодѣятельности, совѣтъ этотъ,—болѣе, чѣмъ какой-либо изъ другихъ «совѣтовъ при особѣ государя», возникавшихъ подъ разными именами въ XVIII вѣкѣ,—былъ ничѣмъ инымъ, какъ совѣщательнымъ учрежденіемъ и не пытался, подобно нѣкоторымъ изъ предшествовавшихъ совѣтовъ, ограничить власть монархини. Екатерининскій совѣтъ просуществовалъ до вступленія на престолъ императора Александра I, когда былъ замѣненъ, 30-го марта 1801 г., Непремѣннымъ Государственнымъ Совѣтомъ. Въ царствованіе Павла I екатерининскій совѣтъ, впрочемъ, не игралъ той роли, какую онъ имѣлъ временами при Екатеринѣ II, и, кажется, преимущественно ко времени дѣятельности совѣта при Павлѣ надо отнести слова Александра I, объяснявшія внѣшній поводъ къ уничтоженію этого совѣта, а именно, что онъ, «бывъ рѣдко занимаемъ предметами существенными, доселѣ носилъ одно имя государственнаго установленія, безъ ощутительнаго вліянія на дѣла общественныя».

Мы разсмотрѣли всѣ попытки правительствъ XVIII вѣка создать въ Россіи высшее совѣщательное учрежденіе. Неустойчивость этихъ учрежденій, съ одной стороны, постоянное то расширеніе, то умаленіе компетенціи сената, съ другой, дѣлаютъ невозможнымъ точное опредѣленіе предѣловъ вѣдомства каждаго изъ этихъ случайныхъ и притомъ кратковременно дѣйствовавшихъ учрежденій, тѣмъ болѣе, что эти предѣлы вѣдомства устанавливались не столько закономъ, сколько административной практикой и постоянно измѣнялись, сообразно

тѣмъ или другимъ условіямъ даннаго царствованія *). Всѣ эти полуофиціальныя учрежденія были личными совѣтами при монархахъ и монархиняхъ, безъ сколько-нибудь точно опредѣленныхъ функцій, и вѣдали дѣла всякаго рода, будучи нерѣдко не столько государственными органами, сколько надежными орудіями въ рукахъ высшей аристократіи.

Такимъ образомъ, эти учрежденія могутъ считаться до нѣкоторой степени предшественниками, но не первообразами Государственнаго Совѣта, который отличается отъ нихъ точнымъ, опредѣленнымъ характеромъ своей дѣятельности и предметовъ своего вѣдомства. Только въ проектѣ Н. Панина, и то не вполнѣ, мы встрѣчаемъ попытку осуществить ту идею, которая впослѣдствіи послужила основаніемъ для установленія Государственнаго Совѣта.

Но, во всякомъ случаѣ, всѣ эти попытки создать особое высшее учрежденіе совѣщательнаго характера свидѣтельствуютъ о томъ, что въ немъ была настоятельная необходимость и что сенатъ не могъ одинъ выполнять всѣ возложенныя на него его учредителемъ задачи. Совѣтъ былъ, наконецъ, въ 1801 году учрежденъ подъ названіемъ Непремѣннаго совѣта. Вновь образованный совѣтъ предназначался, главнымъ образомъ, для законодательныхъ вопросовъ. Самое названіе совѣта «непремѣннымъ» указываетъ также на то, что это не было, по идеѣ законодателя, какое-либо временное учрежденіе, но органъ *постоянный*, безъ котораго не должно было обходиться законодательство. Въ силу даннаго совѣту наказа, онъ долженъ былъ пересмотрѣть всѣ законы и «начертать проекты перемѣнъ и исправленій». Это была его первая задача. Къ постоянной же и, такъ сказать, текущей его дѣятельности относилось обсужденіе всего того, что,—какъ выражается наказъ,—принадлежитъ «къ государственнымъ установленіямъ, или временнымъ, или кореннымъ и непреложнымъ». Совѣтъ, въ силу того же наказа, долженъ былъ стремиться къ тому, чтобы упрочить благосостояніе государства на незыблемомъ основаніи закона. Такимъ образомъ, мы видимъ, что непремѣнный совѣтъ предназначался, главнымъ образомъ, для законодательныхъ цѣлей, и потому исторія Государственнаго Совѣта въ Россіи должна начинаться именно съ «непремѣннаго совѣта». Въ подтвержденіе этого можно также привести и

---

*) *Проф. А. Филипповъ.*—«Высшія государственныя учрежденія Россіи въ XVIII вѣкѣ». «Россія». 1901 г., № 692.

то обстоятельство, что Непремѣнный Совѣтъ съ самыхъ первыхъ дней своего существованія получилъ названіе «государственнаго», что видно изъ формы присяги, которую приносили члены совѣта, и изъ протоколовъ засѣданія этого совѣта. Наконецъ, вглядываясь въ организацію совѣтской канцеляріи и въ распредѣленіе дѣлъ, мы находимъ, что все это напоминаетъ тотъ Государственный Совѣтъ, который впослѣдствіи былъ организованъ по плану Сперанскаго. И сама дѣятельность «непремѣннаго» совѣта подтверждаетъ сходство его съ Государственнымъ Совѣтомъ 1810 года. Имъ были разсмотрѣны многіе важные законопроекты, какъ-то: о правахъ и преимуществахъ сената, объ устройствѣ губернскихъ судебныхъ установленій, о дворянствѣ, о податяхъ, банкахъ, народномъ образованіи, о непродажѣ крестьянъ безъ земли и многіе другіе. При обсужденіи послѣдняго изъ указанныхъ вопросовъ въ совѣтѣ присутствовалъ и самъ императоръ.

«Непремѣнный» совѣтъ состоялъ изъ двѣнадцати высокопоставленныхъ лицъ, между которыми наиболѣе активную роль, въ качествѣ докладчика и управляющаго канцеляріей, игралъ Трощинскій. Когда въ 1802 году были учреждены министерства, то и министры были сдѣланы членами совѣта. Но учрежденіе министерствъ въ то же время повело за собою значительное умаленіе совѣта, что объясняется, главнымъ образомъ, присвоеннымъ министрамъ правомъ дѣлать государю личные доклады. Кромѣ того, «непремѣнный» совѣтъ, по характеру своего личнаго состава, не могъ удовлетворять императора, мечтавшаго о широкихъ государственныхъ преобразованіяхъ, которыя никоимъ образомъ не могли найти сочувствія въ дѣльцахъ Екатерининскаго времени. Вотъ почему стремленія Александра I дать совѣту возможно лучшую организацію—продолжались и послѣ учрежденія непремѣннаго совѣта, при чемъ вопросы, касавшіеся этого важнаго предмета, обсуждались въ знаменитомъ «неофиціальномъ комитетѣ». Въ то же время изъ компетенціи совѣта были изъяты вопросы текущаго управленія и дѣла обыкновенныя, переданныя комитету министровъ; въ совѣтѣ же должны были обсуждаться лишь дѣла наиболѣе важныя.

Первыя десять лѣтъ царствованія императора Александра I были, въ отношеніи организаціи и значенія Государственнаго Совѣта, временемъ переходнымъ. Это былъ періодъ разнообразныхъ плановъ и проектовъ, въ основаніи которыхъ лежало искреннее желаніе императора привить ко всему русскому государственному строю начало

законности, обезпечить такой порядокъ вещей, при которомъ управленіе и судъ были бы не выраженіемъ личнаго усмотрѣнія тѣхъ или другихъ лицъ, но точнымъ примѣненіемъ закона или, въ крайнемъ случаѣ, дѣятельностью, по духу, дѣлу и формѣ не противорѣчащей закону, осуществляемой государственными органами подъ строгой отвѣтственностью за всякаго рода отступленія отъ законнаго порядка, а тѣмъ болѣе за злоупотребленія.

Насколько не трудно было для просвѣщеннаго и гуманнаго правителя поставить такую возвышенную цѣль, настолько же осуществленіе ея было сопряжено съ практическими затрудненіями. Обосновать законность въ государственномъ строѣ и управленіи возможно только тогда, когда существуютъ въ государствѣ дѣйствительные органы контроля за законностью управленія,—органы, независимые отъ той администраціи, которую они контролируютъ. Къ созданію такого порядка вещей дѣйствительно и были направлены намѣренія императора, нашедшаго поддержку въ нѣсколькихъ преданныхъ себѣ лицахъ, между которыми особенно выдающуюся роль пришлось играть Сперанскому *).

Въ то время отдѣленіе законодательной власти отъ административной и отдѣленіе обѣихъ этихъ властей отъ власти судебной считалось въ Европѣ верхомъ государственной мудрости. Не только Сперанскій, но и другіе наиболѣе приближенные къ государю люди держались этого воззрѣнія. Александръ I въ первые годы своего царствованія раздѣлялъ взгляды Сперанскаго и, желая водворить законность въ государствѣ, стремился осуществить въ дѣйствительности принципъ раздѣленія властей.

Когда въ руки Сперанскаго поступило завѣдываніе всѣми вопросами, касавшимися высшаго управленія, онъ явился даровитымъ и краснорѣчивымъ выразителемъ стремленій императора. Молодому статсъ-секретарю не трудно было встрѣтиться въ видахъ и желаніяхъ съ государемъ, который съ своей стороны искалъ только орудія и средствъ для осуществленія своихъ преобразовательныхъ намѣреній. Сперанскій, съ организаторскимъ умомъ, умѣвшимъ представлять всѣ трудности легкими, со многосторонними знаніями, съ обаятельнымъ краснорѣчіемъ, одаренный притомъ способностью работать

*) *Ивановскій.*—«Государственный совѣтъ въ Россіи». Вѣстникъ Европы. 1901 г., май.

быстро и не зная усталости, былъ именно такимъ человѣкомъ, котораго искалъ Александръ. Какъ человѣкъ служебнаго опыта, онъ былъ основательно знакомъ съ центральнымъ управленіемъ и хорошо извѣдалъ его недостатки; кромѣ того, онъ имѣлъ громадный перевѣсъ надъ своими современниками въ привычкѣ къ труду и въ болѣе серьезномъ образованіи. Находясь, по происхожденію, въ близкомъ отношеніи къ низшимъ классамъ, онъ приносилъ съ собою инстинктъ человѣка, не чуждаго народу и горячо сочувствующаго его нуждамъ и потребностямъ.

А преобразованія были намѣчены государемъ не малыя: Александръ I хотѣлъ реформировать «все безобразное зданіе управленія имперіи», или,—какъ выразился Сперанскій въ одной своей запискѣ,—«постановить управленіе имперіи на непремѣняемомъ законѣ и дать Россіи внутреннее политическое бытіе, а съ сею цѣлью опредѣлить прежде всего разумъ коренныхъ государственныхъ законовъ». Что всего замѣчательнѣе, самая мысль о подобной коренной реформѣ государственнаго строя исходила отъ самого государя, изъ его личнаго, непринужденнаго желанія. Цѣлыми вечерами, какъ прежде въ негласномъ комитетѣ реформъ, такъ и теперь со Сперанскимъ, просиживалъ государь надъ разработкой намѣченной реформы. И Сперанскій оказался достойнымъ выбора: обширная работа созрѣвала въ мысляхъ и подъ перомъ его съ поразительной быстротой. Къ октябрю 1809 года онъ представилъ на разсмотрѣніе государю выработанный, согласно идеямъ послѣдняго, «планъ всеобщаго государственнаго преобразованія».

Въ этомъ планѣ Сперанскій категорически объявилъ современный ему русскій порядокъ совершенно устарѣвшимъ и нуждающимся въ коренномъ преобразованіи. «Всѣ жалуются на запутанность и смѣшеніе нашихъ гражданскихъ законовъ,—писалъ Сперанскій,—но какимъ образомъ можно исправить и установить ихъ безъ твердыхъ законовъ государственныхъ? Къ чему законы, распредѣляющіе собственность между частными людьми, когда собственность сія ни въ какомъ предположеніи не имѣетъ твердаго основанія? Къ чему гражданскіе законы, когда скрижали ихъ каждый день могутъ быть разбиты о первый камень самовластія?.. Жалуются на запутанность финансовъ. Но какъ устроить финансы тамъ, гдѣ нѣтъ общаго довѣрія, гдѣ нѣтъ публичнаго установленія, порядокъ ихъ охраняющаго? Въ настоящемъ положеніи нельзя даже съ успѣхомъ наложить какой-

либо налогъ, къ исправленію финансовъ необходимо нужный, ибо всякая тягость народная приписуется единственно самовластію. Одно лицо государя отвѣтствуетъ народу за всѣ постановленія; совѣтъ же и министры всегда, во всякой мѣрѣ тягостной, могутъ отречься отъ участія тамъ, гдѣ нѣтъ публичныхъ установленій. Жалуются на медленность успѣховъ просвѣщенія и разныхъ частей промышленности. Но гдѣ начало, ихъ животворящее?.. Наконецъ, сіе всеобщее неудовольствіе, сія преклонность къ горестнымъ изъясненіямъ всего настоящаго, есть не что иное, какъ общее выраженіе пресыщенія и скуки отъ настоящаго вещей порядка. Война и политическія происшествія, безъ сомнѣнія, занимаютъ тутъ свое мѣсто. Но были тягости, были войны, и духъ народный не былъ, однако же, подавляемъ ими до такой степени, какъ нынѣ... Всѣ вещи остались въ прежнемъ почти положеніи, а между тѣмъ духъ народный страждетъ въ безпокойствѣ. Какъ можно изъяснить сіе безпокойство иначе, какъ совершеннымъ измѣненіемъ мысли, глухимъ, но сильнымъ желаніемъ другого вещей порядка. Можно съ достовѣрностью заключить, что настоящая система правленія не свойственна уже болѣе состоянію общественнаго духа и что настало время ее перемѣнить и основать новую. Всѣ исправленія частныя, всѣ, такъ сказать, пристройки къ настоящей были бы непрочны; пусть составятъ какое угодно министерство, распорядивъ иначе части, усилятъ и просвѣтятъ полицейскія и финансовыя установленія; всѣ сіи введенія, бывъ основаны единственно на личныхъ качествахъ исполнителей, ни силы ни твердости имѣть не могутъ».

Категорически высказавшись такимъ образомъ за необходимость преобразованія существующаго государственнаго строя, Сперанскій, однако, самъ усиленно совѣтовалъ государю соблюденіе особенной осторожности и постепенности въ проведеніи намѣченной реформы. «Существенныя правила вводнаго порядка,—писалъ онъ государю,—должны состоять въ томъ, чтобы не терять времени, но избѣгать всякой торопливости; каждое установленіе открывать не прежде, какъ все образованіе его будетъ изготовлено, и, наконецъ, переходъ отъ настоящихъ установленій къ новымъ такъ учредить, чтобы онъ казался самымъ простымъ и естественнымъ, чтобы новыя установленія казались возникающими изъ прежнихъ, чтобы ничего не отваживать и имѣть всегда способъ остановиться и удержать прежній порядокъ во всей его силѣ, ежели бы, паче чаянія, встрѣтились къ новому какія-либо непреоборимыя препятствія»... «Если Богъ

благословитъ всѣ сіи начинанія,—заканчиваетъ Сперанскій свою записку,—то въ 1811 году, къ концу десятилѣтія настоящаго царствованія, Россія воспріемлетъ новое бытіе и во всѣхъ частяхъ преобразится». Но ожиданія Сперанскаго не сбылись. Важнѣйшія части его плана не были приведены въ исполненіе; осуществилось лишь то, что самъ онъ считалъ внѣ прямой связи съ задуманными реформами *).

Перваго января 1810 года Сперанскій назначенъ былъ на должность государственнаго секретаря. Въ этомъ новомъ званіи Сперанскій, по степени личнаго своего вліянія, сталъ какъ бы первымъ министромъ. Въ томъ же году явилось выработанное имъ Учрежденіе Государственнаго Совѣта и «новое раздѣленіе государственныхъ дѣлъ въ порядкѣ исполнительномъ», въ которомъ содержалось подробное указаніе предметовъ вѣдѣнія каждаго изъ министерствъ. Но положеніе Сперанскаго уже въ это время было непрочно. Сознавая самъ свои заслуги передъ отечествомъ, онъ въ то же время видѣлъ себя прямо окруженнымъ массой враговъ, не вѣря въ то же время искренности расположенія къ нему императора. Не говоря о при-

*) Въ основаніе реформы Сперанскій клалъ строгое раздѣленіе власти на законодательную, административную и судебную и не менѣе строгое проведеніе принципа раздѣленія властей на мѣстныя и центральныя. Кромѣ того, въ основаніе этой реформы положенъ былъ и другой принципъ, принципъ *децентрализаціи* законодательства, суда и управленія: каждая территоріальная единица (волость, уѣздъ, губернія), совмѣщая въ своихъ учрежденіяхъ всѣ органы политической жизни, могла свои мѣстныя нужды,—поскольку онѣ не зависятъ отъ нуждъ общегосударственныхъ,—удовлетворять и устраивать по своимъ желаніямъ и потребностямъ, не обременяя своими чисто мѣстными дѣлами ни центральнаго правительства ни даже ближайшихъ мѣстныхъ высшихъ степеней. Эта децентрализація должна была дать самой центральной власти возможность направлять съ должнымъ вниманіемъ тѣ важнѣйшія государственныя дѣла, которыя сосредоточивались бы въ ея органахъ и которыя не были бы заслоняемы массою текущихъ мелкихъ дѣлъ мѣстнаго интереса. Центральное государственное управленіе должно было составиться изъ трехъ независимыхъ учрежденій: 1) *государственной думы* (власть законодательная); 2) *сената* (власть судебная) и 3) *министерствъ* (власть исполнительная). Дѣятельность этихъ трехъ учрежденій должна была соединяться въ *государственномъ совѣтѣ* и черезъ него восходить въ престолу.

Подробное изложеніе плана Сперанскаго и разборъ его см. въ соч. *Пыпина* «Общественное движеніе при Александрѣ I». См. также брошюру *Южакова* «Сперанскій», изд. Павленкова, и брошюру *проф. Довнаръ-Запольскаго* «Политическіе идеалы Сперанскаго». Объ отношеніяхъ между Сперанскимъ и Александромъ I см. соч. *Шильдера* «Императоръ Александръ I».

дворной партіи, которая не могла простить, что «выскочка-секретарь» не только опередилъ многихъ знатныхъ по службѣ, но и сталъ довѣреннымъ лицомъ государя, Сперанскій возбудилъ противъ себя весь чиновный міръ и общественное мнѣніе. Этому не мало способствовали два изданныхъ по его иниціативѣ указа. Если «постановленіе о придворныхъ званіяхъ» возбудило противъ Сперанскаго высшее сословіе, то легко представить себѣ, какой вопль за «постановленіе объ экзаменахъ» поднялся противъ него въ многочисленномъ сословіи чиновниковъ, для которыхъ этимъ постановленіемъ внезапно измѣнялись всѣ ихъ застарѣлыя привычки, всѣ цѣли, вся, можно сказать, жизнь. Сперанскаго открыто стали называть вольнодумцемъ, революціонеромъ, даже прямо измѣнникомъ. Его обвиняли въ томъ, что онъ попиралъ ногами прошедшее, къ которому заинтересованные классы общества привыкли и которое считали за святыню. Наживъ массу враговъ во всѣхъ слояхъ общества, Сперанскій стоялъ вполнѣ одиноко, не имѣя ни въ средѣ общественной ни въ средѣ правительственной ни чистосердечныхъ союзниковъ ни преданныхъ единомышленниковъ. Единственная же опора его дѣятельности, которую онъ имѣлъ въ самомъ государѣ, вскорѣ оказалась очень ненадежной. Затруднительность положенія Сперанскаго усугубилась въ началѣ 1811 года еще тѣмъ прискорбнымъ явленіемъ, что прежнее единство въ мысляхъ между нимъ и императоромъ было поколеблено. Сперанскій хотѣлъ итти далѣе и, въ особенности, скорѣе Александра; между тѣмъ, только что вступивъ на путь преобразованій, государь началъ уже одумываться и, по свойственному ему обыкновенію, перешелъ къ неизбѣжнымъ колебаніямъ и задержалъ дальнѣйшее осуществленіе имъ же намѣченной реформы. Государя старались убѣдить, что Сперанскій хитро подкапывался подъ самодержавіе, и государь, въ свою очередь, началъ говорить, что онъ обязанъ самодержавіе всецѣло передать своимъ наслѣдникамъ, что, напримѣръ, учрежденіе министерствъ есть ошибка. Онъ высказывалъ даже сожалѣніе, что согласился на учрежденіе Государственнаго Совѣта, и вообще сталъ какъ бы забывать, что Сперанскій въ своихъ преобразовательныхъ проектахъ повиновался высшей волѣ. Наступила реакція, и Сперанскій сталъ представляться государю неудобнымъ. Этой реакціи въ значительной степени посодѣйствовала поданная государю Карамзинымъ «Записка о древней и новой Россіи въ ея политическомъ и гражданскомъ отношеніяхъ», въ которой содержались рѣзкія нападки

на либеральные проекты Сперанскаго и горячо защищалась основная мысль, что «самодержавіе есть палладіумъ Россіи; цѣлость его необходима для ея счастія». Все это повело къ тому, что прежняя неограниченная довѣренность и сердечное расположеніе Александра I къ Сперанскому обратились мало-по-малу въ полное охлажденіе. Удаленіе Сперанскаго представлялось теперь государю необходимымъ и неизбѣжнымъ, и Сперанскій былъ дѣйствительно вскорѣ удаленъ.

Обратимся теперь къ Государственному Совѣту. Съ учрежденіемъ министерствъ Государственный Совѣтъ представлялъ учрежденіе, не имѣвшее ни строго опредѣленной роли и круга дѣйствій ни значительнаго вліянія.

Сперанскій задумалъ расширить его значеніе и придать ему «публичныя формы». Въ одной изъ своихъ записокъ онъ указываетъ на два обстоятельства, дѣлавшія, по его мнѣнію, преобразованіе старыхъ учрежденій необходимымъ: во-первыхъ, положеніе нашихъ финансовъ, требовавшее непремѣнно новыхъ и значительныхъ налоговъ, и, во-вторыхъ, дошедшее до послѣдней степени безпорядка смѣшеніе въ сенатѣ судебныхъ дѣлъ и управленія. Относительно перваго Сперанскій писалъ: «Налоги тягостными бываютъ особенно потому, что кажутся произвольными. Нельзя каждому съ очевидностью и подробностью доказать ихъ необходимость. Слѣдовательно, очевидность сію должно замѣнить убѣжденіемъ въ томъ, что не дѣйствіемъ произвола, но точно необходимостью, признанною и представленною отъ совѣта, налагаются налоги. Такимъ образомъ, власть державная сохранитъ къ себѣ всю цѣлость народной любви, нужной ей для счастія самого народа; она охранитъ себя отъ всѣхъ неправыхъ нареканій, заградитъ уста злонамѣренности и злословію, и самые налоги не будутъ казаться столь тягостными съ той минуты, когда признаны будутъ необходимыми». Относительно смѣшенія суда и управленія онъ говоритъ, что въ этомъ отношеніи исправленій отлагать больше нельзя и что сдѣлать ихъ слѣдуетъ отдѣленіемъ извѣстной части управленія и назначеніемъ для нея особеннаго порядка. Такимъ образомъ, въ основаніи проекта Сперанскаго лежала заимствованная съ Запада извѣстная еще въ XVIII вѣкѣ идея раздѣленія властей: законодательной, административной и судебной, а ближайшими «предлогами» для огразованія Государственнаго Совѣта являлись: 1) разсмотрѣніе проекта гражданскаго Уложенія, часть котораго была къ тому времени окончена Сперанскимъ, и 2) финансовыя дѣла.

Главнымъ же мотивомъ къ изданію «учрежденія Государственнаго Совѣта» выставлялось стремленіе правительства утвердить и распространить единообразіе и порядокъ въ государственномъ управленіи. Новое учрежденіе должно было, по мнѣнію законодателя, удовлетворить сознанной потребности: «утверждать постепенно образъ управленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона»; его назначеніе — установить и обезпечить въ государственномъ управленіи *законность*; главный предметъ его вѣдомства — *дѣла законодательныя*.

Мысль о такомъ Государственномъ Совѣтѣ могла явиться только послѣ предварительныхъ и коренныхъ реформъ въ нашемъ внутреннемъ управленіи. Со времени Екатерины II начинается постепенное выдѣленіе разныхъ властей, прежде безразлично соединенныхъ въ сенатѣ. При ней законодательное значеніе сената умаляется, и онъ дѣлается высшимъ исполнительнымъ и судебнымъ учрежденіемъ. Въ 1802 году высшая исполнительная власть получаетъ свою особую организацію въ видѣ министерствъ. Такимъ образомъ, двѣ власти, исполнительная и судебная, спеціализировались; естественно, что и для третьей, законодательной, потребовался особый органъ. Такимъ органомъ и явился Государственный Совѣтъ, въ которомъ «всѣ законы, уставы и учрежденія въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются и потомъ дѣйствіемъ верховной власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію». Кромѣ того, на предварительное его разсмотрѣніе должны были представляться еще слѣдующіе предметы: во-первыхъ, всѣ случаи, требующіе новыхъ законовъ, отмѣны, измѣненія или разъясненія прежнихъ и мѣры для успѣшнаго ихъ исполненія; далѣе: общія внутреннія мѣры въ чрезвычайныхъ случаяхъ, объявленіе войны, заключеніе мира и подобныя внѣшнія мѣры, когда онѣ по обстоятельствамъ могутъ подлежать предварительному обсужденію; ежегодныя смѣты государственныхъ расходовъ и доходовъ и чрезвычайныя финансовыя мѣры; наконецъ, отчеты министровъ по ихъ управленіямъ.

Новый Государственный Совѣтъ былъ открытъ въ особомъ торжественномъ собраніи 1-го января 1810 года рѣчью государя, исполненной чувства, достоинства и возвышенныхъ гуманныхъ идей. Затѣмъ, Сперанскій, въ качествѣ государственнаго секретаря, прочелъ манифестъ объ образованіи совѣта, положеніе о немъ, списокъ вновь назначенныхъ членовъ и чиновниковъ.

Въ слѣдующемъ году Сперанскій въ своемъ общемъ отчетѣ государю за 1810 годъ слѣдующимъ образомъ отзывается о новомъ учрежденіи:

«Излишне было бы изображать пользу сего установленія. Приводя его въ движеніе и поддерживая личнымъ Вашимъ дѣйствіемъ, Ваше Величество лучше другихъ можете обнять все его вліяніе на общее благоустройство. Совѣтъ учрежденъ, чтобы власти законодательной, дотолѣ разсѣянной и разнообразной, дать первый видъ, первое очертаніе *правильности*, *постоянства*, *твердости и однообразія*. Въ семъ отношеніи онъ исполнилъ свое предназначеніе. Никогда въ Россіи законы не были разсматриваемы съ большею зрѣлостью, какъ нынѣ; никогда государю самодержавному не представляли истины съ большею свободою, такъ же какъ и никогда, должно правду сказать, самодержецъ не внималъ ей съ большимъ терпѣніемъ».

Сперанскому пріятно было доказать пользу новаго учрежденія, тѣмъ болѣе, что въ обществѣ были лица, недовѣрчиво относившіяся къ преобразованіямъ; въ ихъ числѣ былъ и знаменитый нашъ исторіографъ Карамзинъ, усматривавшій въ учрежденіи Государственнаго Совѣта «попытки воскресить усопшую аристократію боярскую».

Государственный Совѣтъ ,реорганизованный въ 1810 г., занялъ среди другихъ высшихъ установленій болѣе опредѣленное мѣсто, нежели совѣты XVIII вѣка. Это былъ уже не полуофиціальный совѣтъ временщиковъ и фаворитовъ, но государственное «публичное» учрежденіе, съ опредѣленною организаціей и съ точно обозначенными функціями. Въ особенности цѣннымъ слѣдуетъ признать то, что Государственный Совѣтъ предназначался, главнымъ образомъ, для обсужденія законовъ; въ противоположность предшествовавшему времени, былъ теперь, слѣдовательно, установленъ опредѣленный законодательный процессъ, признанный обычнымъ и нормальнымъ.

Однако, въ учрежденіи Государственнаго Совѣта 1810 года были и нѣкоторые недостатки, безъ которыхъ, впрочемъ, не обходится никакое новое учрежденіе. Однимъ изъ такихъ недостатковъ попрежнему явилось неопредѣленное отношеніе между совѣтомъ и министрами. Дѣло въ томъ, что министрамъ предоставлено было право, помимо Государственнаго Совѣта, испрашивать на все указы непосредственно отъ государя. Это переносило законодательныя функціи на министровъ и слагало съ нихъ всякую отвѣтственность, а законодательство вновь вступало на тотъ же путь, по которому оно двигалось и

ранѣе, до учрежденія Государственнаго Совѣта. Этотъ недостатокъ былъ замѣченъ тогда же знатоками устройства механизма высшей администраціи. Одинъ изъ лучшихъ такихъ знатоковъ, Трощинскій, предлагалъ и средства къ уничтоженію этого недостатка и къ устраненію путаницы въ законодательныхъ дѣлахъ. Для этой цѣли онъ совѣтовалъ, въ своей «Запискѣ» государю, опредѣлить въ особой инструкціи министрамъ: 1) съ какими именно дѣлами они могли входить съ докладами къ государю и 2) какого рода дѣла они должны были вносить на разсмотрѣніе Государственнагоо Совѣта. Кромѣ того, относительно личнаго состава Государственнаго Совѣта, онъ предлагалъ возобновлять этотъ составъ постепенно, періодически замѣняя выбывающихъ членовъ новыми лицами, «чтобы духъ законовъ, ими сохраняемый, безпрестанно возрождался, чтобы свѣдѣнія, ими пріобрѣтаемыя, сообщались и передавались изъ рода въ родъ и чтобы стремленіе къ назначенной цѣли никогда не прерывалось». Въ своей запискѣ Трощинскій особенно вооружается противъ установившагося тогда всевластія министровъ. Противъ этого возставалъ и знаменитый нашъ поэтъ Державинъ, самъ бывшій министромъ юстиціи, говорившій въ своихъ запискахъ: «И пошла путаница день ото дня болѣе, и стали сами по себѣ приходить законы въ неуваженіе день ото дня болѣе; все пошло по прихотливой волѣ каждаго министра, въ распоряженія коего никто не долженъ былъ вмѣшиваться, и спала съ господъ министровъ всякая обузданность, а потому и забота: стали дѣлать, что кому хотѣлось» *).

Такимъ образомъ, и Трощинскій и Державинъ указываютъ, главнымъ образомъ, на безконтрольность министровъ и на отсутствіе точныхъ узаконеній, опредѣляющихъ ихъ дѣятельность. То же самое указывалъ и Карамзинъ въ своей Запискѣ о древней и новой Россіи: «Россіею, — говорилъ онъ, — правили министры, т.-е. каждый по своей части могъ творить и разрушать»**). Таково было положеніе министровъ въ началѣ XIX вѣка, и при подобныхъ условіяхъ, сложившихся не столько въ силу закона, сколько фактически, дѣятельность Государственнаго Совѣта была, въ дѣлѣ законодательства, зна-

*) Записка *Трощинскаго* напечатана въ сборникѣ Рус. Истор. Общества 1868 г., т. III. Записки *Державина* существуютъ въ отдѣльномъ изданіи. Цитаты приведены по статьѣ проф. *Ивановскаго*.

**) Срав. *Евреинова* «Реформа высшихъ государственныхъ учрежденій». Петербургъ. 1905 г.

чительно сужена. Вмѣсто вопросовъ законодательныхъ ему была навязана масса дѣлъ судебныхъ, а первенствующее положеніе по дѣламъ законодательнымъ занялъ Комитетъ министровъ. Нельзя, конечно, сказать, чтобы Государственный Совѣтъ въ первую четверть столѣтія вовсе не занимался законодательными вопросами; такихъ вопросовъ было разсмотрѣно имъ не мало, но все же, въ концѣ-концовъ, въ этой дѣятельности не было ничего опредѣленнаго, и, несомнѣнно, большая часть этихъ вопросовъ была рѣшена помимо Государственнаго Совѣта.

Таково было положеніе Совѣта въ первую четверть XIX вѣка. Наиболѣе интересной, какъ мы видѣли, представляется самая идея этого учрежденія, т.-е. попытка поставить его въ иныя условія, сравнительно съ тѣми, въ какихъ стояли прежніе совѣты. Попытка эта, однако, не удалась, и совѣтъ, далеко превзойдя прежніе совѣты по внѣшнимъ формамъ своей организаціи, по существу дѣла, т.-е. въ роли законосовѣщательнаго органа, не былъ болѣе самостоятельнымъ, чѣмъ прежніе совѣты.

Во вторую половину своего царствованія императоръ Александръ I, разочарованный въ своихъ прежнихъ взглядахъ и планахъ реформъ, какъ мы видѣли, охладѣлъ къ Сперанскому и къ славному его дѣлу — «образованію Государственнаго Совѣта» 1810 года. Наступила реакція, и вліяніе гр. Аракчеева, ставшаго во главѣ русскаго государственнаго управленія, отразилось и на дѣятельности Совѣта, которому съ большимъ трудомъ удавалось теперь отстаивать свое самостоятельное положеніе въ высшей администраціи. Во всемъ государственномъ управленіи хаотическое смѣшеніе учрежденій усилилось; роли этихъ учрежденій такъ перепутались, что весьма трудно было догадаться, что должно было дѣлать въ государствѣ высшее въ немъ учрежденіе Государственный Совѣтъ, и что оставалось затѣмъ на долю министерствъ, комитета министровъ и сената.

Высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ во вторую половину царствованія Александра I фактически сдѣлался Комитетъ министровъ, гдѣ сосредоточивались всѣ дѣла управленія въ явный ущербъ остальнымъ высшимъ учрежденіямъ. Комитетъ министровъ завладѣлъ почти всею законодательною властью. Благодаря этому министры - члены комитета сдѣлались совершенно независимыми въ своей дѣятельности, не отдавали отчетовъ ни въ дѣйствіяхъ своихъ ни въ суммахъ. Въ дѣятельности всѣхъ правительственныхъ учрежденій наблюдалось полное отсутствіе единства. Значеніе Государственнаго Совѣта совер-

шенно упало, вслѣдствіе того, какъ мы уже выше говорили, что министры подносили узаконенія прямо на утвержденіе государя о предметахъ, предварительное разсмотрѣніе которыхъ по закону принадлежало Государственному Совѣту. По отзыву Сперанскаго, съ 1812 года измѣнился весь порядокъ, установленный для обсужденія дѣлъ въ совѣтѣ; совѣтъ «пересталъ быть мѣстомъ соображенія для законодательства и содѣлался мѣстомъ судебнымъ по дѣламъ, изъ сената входящимъ».

Вопросъ о возстановленіи прежняго значенія Государственнаго совѣта былъ поднятъ въ Секретномъ комитетѣ, учрежденномъ 6-го декабря 1826 года, подъ предсѣдательствомъ гр. Кочубея, для улучшенія разныхъ отраслей государственнаго устройства и управленія. Сперанскій, игравшій главную роль въ этомъ комитетѣ, настойчиво требовалъ возвращенія Государственному Совѣту того значенія, которое онъ долженъ былъ имѣть по учрежденію 1810 года. Но, несмотря на это, въ царствованіе Николая I Государственный Совѣтъ былъ заваленъ всякаго рода посторонними его главному назначенію дѣлами, особенно же судебными. Сплошь и рядомъ нѣкоторыя судебныя дѣла переносились изъ сената въ совѣтъ, при чемъ исполненіе рѣшеній сената пріостанавливалось, пока не послѣдуетъ окончательное постановленіе совѣта. Въ Государственномъ Совѣтѣ рѣшались теперь и уголовныя дѣла, въ которыхъ ему было предоставлено право облегчать участь осужденнаго.

Только въ 1842 году было издано новое положеніе о Государственномъ Совѣтѣ. Въ этомъ новомъ положеніи общія основанія учрежденія 1810 года были сохранены: Государственный Совѣтъ оставался высшимъ въ государствѣ постояннымъ учрежденіемъ законосовѣщательнымъ, съ законодательными функціями по преимуществу, предназначеннымъ водворять въ государствѣ порядокъ и идею законности. Но вмѣстѣ съ тѣмъ въ его вѣдомство введена была масса всякаго рода административныхъ и судебныхъ дѣлъ. Отнынѣ совѣтъ долженъ былъ заниматься особенно много разными финансовыми вопросами, самаго разнообразнаго характера, отъ разсмотрѣнія предположенныхъ доходовъ и расходовъ городовъ и ежегодныхъ смѣтъ столичныхъ думъ—до дѣлъ объ открытіяхъ и изобрѣтеніяхъ, объ учрежденіи компаній на акціяхъ и пр. По отношенію къ сенату совѣтъ явился высшей судебной инстанціей по многочисленнымъ дѣламъ. Въ числѣ этихъ судебныхъ дѣлъ упоминается о производствѣ слѣдствія надъ министрами и генералъ-губернаторами, въ случаѣ обвиненій, удостоенныхъ Высочайшаго

уваженія. Между прочимъ, эта карательная мѣра по отношенію къ министрамъ была по учрежденію 1842 г. единственной формой ихъ отвѣтственности въ управленіи своими частями. Редакторы учрежденія 1842 г. совершенно отказались отъ мысли о постоянномъ контролѣ совѣта надъ дѣйствіями министровъ, власть и вліяніе которыхъ въ государственномъ управленіи могли теперь развиваться безпрепятственно: принятіе такой экстраординарной мѣры, какъ назначеніе слѣдствія надъ министромъ по Высочайшему усмотрѣнію, могло происходить только въ особенныхъ, чрезвычайныхъ случаяхъ. А такъ какъ по «учрежденію» компетенція Государственнаго Совѣта была расширена разнообразными административными дѣлами, то тѣмъ самымъ была допущена и возможность усиленнаго вліянія на дѣятельность совѣта со стороны министровъ, бывшихъ ex-officio членами совѣта.

Законосовѣщательная роль Государственнаго Совѣта на практикѣ была ограничена самыми тѣсными предѣлами. Правда, сильно развившаяся при Александрѣ I узурпація правъ Государственнаго Совѣта Комитетомъ министровъ была значительно ослаблена при Николаѣ I. Но умаленіе роли совѣта шло съ другой стороны. Обсужденіе законопроектовъ все болѣе сосредоточивалось въ секретныхъ комитетахъ, и прохожденіе закона чрезъ Государственный Совѣтъ сводилось почти къ формальности. Обыкновенно судьба законопроекта уже предрѣшалась государемъ на основаніи сужденій, высказанныхъ комитетами. Слѣдующій фактъ наглядно рисуетъ то положеніе, въ которомъ находился теперь Государственный Совѣтъ. Когда въ 1844 году спеціальный комитетъ выработалъ проектъ указа о дворовыхъ людяхъ, государь, одобривъ указъ, намѣревался тотчасъ подписать и опубликовать его. Предсѣдателю Государственнаго Совѣта кн. Васильчикову пришлось убѣждать государя не отступать отъ общаго порядка и внести проектъ указа въ Государственный Совѣтъ. Николай Павловичъ положилъ, наконецъ, слѣдующую резолюцію: «Согласенъ въ надеждѣ, что не послѣдуетъ въ совѣтѣ невыгода излишнихъ преній». Въ другой разъ государь велѣлъ представить проектъ указа прямо къ его подписанію и когда кн. Васильчиковъ снова сталъ отстаивать достоинство Государственнаго Совѣта, Николай Павловичъ возразилъ: «Да неужели же, когда самъ я признаю какую-либо вещь полезною или благодѣтельною, мнѣ непремѣнно надо спрашивать на нее сперва согласіе совѣта?» — «Не согласіе, — отвѣтилъ кн. Васильчиковъ, — но

мнѣніе непремѣнно, потому что совѣтъ для этого и существуетъ; или надо его уничтожить, или охранять тотъ законъ, который сами Вы для него издали». Дѣло кончилось тѣмъ, что обсужденіе указа поручено было комитету не изъ трехъ лицъ, составившихъ проектъ указа, а изъ 12-ти лицъ, которымъ и поручено было разсмотрѣть какъ самый указъ, такъ и вопросъ: вносить ли проектъ въ общее собраніе Государственнаго Совѣта. Комитетъ рѣшилъ этотъ вопросъ въ утвердительномъ смыслѣ*); но это нисколько не подняло того несамостоятельнаго положенія, въ которомъ находился совѣтъ. Участіе Государственнаго Совѣта въ законодательной дѣятельности при Николаѣ I сильно было стѣснено еще необходимостью сношеній со II отдѣленіемъ собственной Е. И. В. канцеляріи, образованнымъ въ 1826 году для работъ по составленію Свода законовъ.

Выше мы говорили о смѣшеніи разнородныхъ дѣлъ въ компетенціи Государственнаго Совѣта. Первый рѣшительный шагъ въ смыслѣ отдѣленія судебной части отъ законодательной былъ сдѣланъ только при Александрѣ II, одновременно съ судебной реформой 1864 года. Судебные уставы императора Александра II не допускаютъ на Высочайшее уваженіе, а слѣдовательно и въ Государственный Совѣтъ, судебныхъ дѣлъ, рѣшенныхъ судебными установленіями. Поэтому, съ введеніемъ судебной реформы судебная компетенція Государственнаго Совѣта ограничилась лишь дѣлами административныхъ департаментовъ сената, т.-е. дѣлами собственно административной юстиціи. При Александрѣ III обращено было вниманіе на то, чтобы установить болѣе опредѣленныя отношенія между Государственнымъ Совѣтомъ и Комитетомъ министровъ, и уже самъ комитетъ министровъ старался ограничить свою дѣятельность дѣлами административнаго характера, по возможности стараясь не вторгаться въ область компетенціи Государственнаго Совѣта.

Прежде чѣмъ перейти къ современному Государственному Совѣту, скажемъ нѣсколько словъ о составѣ, организаціи и дѣлопроизводствѣ Государственнаго Совѣта до его послѣдняго преобразованія. Государственный Совѣтъ состоялъ изъ лицъ, избранныхъ самимъ Государемъ Императоромъ и облеченныхъ его довѣріемъ. Въ члены Государственнаго Совѣта назначались почти исключительно лица,

---

*) *Кизеветтеръ.* — «Внутренняя политика въ царствованіе Николая I». См. Исторію Россіи въ XIX в. Изд. Т-ва Гранатъ, № 3, стр. 193—194.

достигшія высшихъ административныхъ или судебныхъ должностей: бывшіе министры, товарищи министра, генералъ-губернаторы, сенаторы, въ исключительныхъ случаяхъ и губернаторы. Отступленіе отъ этого правила было допущено однажды, въ началѣ царствованія Александра III, когда почти одновременно въ Государственный Совѣтъ были призваны: московскій губернскій предводитель дворянства гр. Бобринскій, И. А. Вышнеградскій, бывшій до тѣхъ поръ только профессоромъ, директоромъ разныхъ акціонерныхъ обществъ и нѣкоторое время членомъ совѣта министра народнаго просвѣщенія, и Г. П. Галаганъ, извѣстный своею общественною дѣятельностью, но никогда не занимавшій крупнаго служебнаго поста. Ex officio членами Государственнаго Совѣта считались и министры, пока состояли въ должности. Вся совокупность членовъ Государственнаго Совѣта раздѣлялась на двѣ категоріи: одни изъ нихъ, сверхъ общаго назначенія ихъ въ совѣтъ, получали порученіе присутствовать въ одномъ изъ департаментовъ совѣта; другіе присутствовали только въ общемъ собраніи.

Государственный Совѣтъ распадался на двѣ инстанціи: департаменты и общее собраніе. Назначеніе департаментовъ было двоякое. Нѣкоторыя, менѣе важныя, дѣла разсматривались департаментами окончательно и представлялись на утвержденіе верховной власти. Другія, болѣе важныя и общія, дѣла разсматривались департаментами въ первой инстанціи и подготовлялись ими къ слушанію въ общемъ собраніи. Въ общемъ собраніи имѣли мѣсто окончательныя пренія и голосованіе, послѣ котораго дѣла представлялись на Высочайшее усмотрѣніе. Департаментовъ Государственнаго Совѣта было пять: 1) департаментъ законовъ, 2) департаментъ военныхъ дѣлъ, 3) департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, 4) департаментъ государственной экономіи и 5) департаментъ промышленности, наукъ и торговли.

Въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта, въ принципѣ, предсѣдательство принадлежало Государю, но когда Государь не присутствовалъ лично, мѣсто его занималъ одинъ изъ назначенныхъ имъ членовъ, который носилъ званіе предсѣдателя Государственнаго Совѣта.

Всѣ дѣла поступали въ Государственный Совѣтъ чрезъ состоящую при немъ канцелярію, которою завѣдывалъ государственный секретарь, распредѣлявшій поступавшія дѣла по отдѣленіямъ, соотвѣтственно каждому департаменту. Отдѣленія управлялись статсъ-секретарями. Чрезвычайныя внутреннія и важныя внѣшнія мѣры,

по Высочайшему повелѣнію, поступали прямо въ общее собраніе. Департаменты имѣли характеръ постоянныхъ комиссій, обязанныхъ на основаніи ближайшаго знакомства съ дѣломъ представить свое заключеніе общему собранію; при этомъ они предварительно входили въ сношенія съ министрами, голосу которыхъ законъ придавалъ особенное значеніе. Въ случаѣ несогласія министра съ заключеніемъ департамента, ему предоставлялось въ теченіе недѣли представить особое мнѣніе, которое или вносилось въ журналъ засѣданія департамента или прилагалось къ нему, смотря по его обширности. Департаментамъ предоставлялось приглашать въ свои засѣданія и постороннихъ лицъ, если отъ нихъ можно было ожидать полезныхъ указаній. Засѣданіе департамента почиталось законнымъ, если въ немъ присутствовало не менѣе трехъ членовъ, включая предсѣдателя.

Въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта по закону должны были присутствовать всѣ члены совѣта. Что касается министровъ, то законъ обязывалъ ихъ присутствовать не только по дѣламъ ихъ вѣдомствъ, но и по всѣмъ другимъ. Засѣданія общаго собранія происходили въ опредѣленные дни. Засѣданія департаментовъ и общаго собранія не были публичными. Только съ начала 1893 г. еженедѣльно публиковался списокъ дѣлъ, предназначенныхъ къ разсмотрѣнію въ департаментахъ. Мнѣнія Государственнаго Совѣта, какъ учрежденія совѣщательнаго, получали обязательную силу только послѣ Высочайшаго утвержденія. Но Государь могъ принять мнѣніе меньшинства членовъ совѣта или постановить собственную резолюцію.

Значеніе Государственнаго Совѣта въ ряду другихъ высшихъ установленій имперіи кратко опредѣлено было въ 22-й ст. дѣйствовавшаго учрежденія Государственнаго Совѣта. По этой статьѣ «въ порядкѣ государственныхъ дѣлъ, отъ разрѣшенія и утвержденія верховной власти зависящихъ, на предварительное уваженіе Государственнаго Совѣта поступаютъ: 1) всѣ предметы, требующіе новаго закона, устава или учрежденія; 2) предметы внутренняго управленія, требующіе отмѣны, ограниченія или дополненія прежнихъ положеній; 3) дѣла, требующія въ законахъ, уставахъ и учрежденіяхъ изъясненія истиннаго ихъ смысла; 4) мѣры и распоряженія общія, пріемлемыя къ успѣшнѣйшему исполненію существующихъ законовъ, уставовъ и учрежденій, и 5) общія внутреннія мѣры, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыя».

Такимъ образомъ, какъ видно изъ приведеннаго перечня, пре-

дварительному обсужденію въ Государственномъ Совѣтѣ подлежали не только всѣ законопроекты, не только все, направленное къ измѣненію, дополненію, отмѣнѣ или толкованію дѣйствующихъ законовъ, но и общія мѣры, обезпечивающія исполненіе законовъ, не исключая и тѣхъ, которыя принимались въ чрезвычайныхъ случаяхъ. Этимъ послѣднимъ постановленіемъ совершенно точно разграничивались сферы дѣйствій Государственнаго Совѣта и Комитета министровъ, въ вѣдомство котораго входили чрезвычайныя мѣры частнаго характера, касавшіяся отдѣльныхъ мѣстностей, обществъ или учрежденій.

Теперь разсмотримъ современное состояніе Государственнаго Совѣта *).

Въ настоящее время Государственный Совѣтъ представляетъ совокупность двухъ учрежденій: 1) собственно Государственный Совѣтъ и 2) департаменты и особыя присутствія въ Государственномъ Совѣтѣ. Государственный Совѣтъ есть учрежденіе законодательное, имѣющее отчасти представительный составъ; департаменты же и особыя присутствія въ Государственномъ Совѣтѣ—учрежденія административныя, состоящія исключительно изъ членовъ по назначенію. Между собственно Государственнымъ Совѣтомъ и совокупностью департаментовъ и особыхъ присутствій не существуетъ никакого инстанціоннаго отношенія; у нихъ нѣтъ и никакихъ совмѣстныхъ дѣйствій. Ихъ объединяетъ лишь общая канцелярія да то обстоятельство, что личный составъ ихъ можетъ быть отчасти общимъ. Члены совѣта и члены департаментовъ и присутствій одинаково называются членами Государственнаго Совѣта. Но мы будемъ называть Государственнымъ Совѣтомъ лишь собственно Государственный Совѣтъ.

Департаменты и особыя присутствія. Теперь вмѣсто прежнихъ пяти департаментовъ существуютъ два департамента и два особыхъ присутствія.

Вѣдѣнію перваго департамента подлежатъ слѣдующія дѣла: объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній; объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ (княжескомъ, графскомъ и баронскомъ) и о передачѣ дворянами фамилій, гербовъ и титуловъ; объ отвѣтственности за преступныя дѣянія, совершенныя членами Государственнаго Совѣта

*) См. «Учрежденіе Государственнаго Совѣта» въ Сводѣ законовъ, изд. 1906г. т. I ч. II. и «Лекціи по русскому государств. праву» *Лазаревскаго*, т. I.

и Государственной Думы при исполненіи ихъ обязанностей; объ отвѣтственности за нарушеніе долга службы предсѣдателя совѣта министровъ, министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями, намѣстниковъ и генералъ-губернаторовъ; о преданіи суду за преступленія по должности всѣхъ высшихъ чиновъ первыхъ трехъ классовъ; объ употребленіи имуществъ или капиталовъ, пожертвованныхъ для опредѣленной надобности казнѣ, земству, городу или какому-либо обществу, учрежденію и т. п., если употребленіе этихъ имуществъ или капиталовъ, сообразно указанному жертвователемъ назначенію, сдѣлается, по измѣнившимся обстоятельствамъ, невозможнымъ. Наконецъ, въ первый департаментъ восходятъ нѣкоторыя дѣла изъ общихъ собраній сената.

Вѣдѣнію второго департамента подлежатъ слѣдующія дѣла: кассовый отчетъ министра финансовъ; годовые отчеты государственнаго банка и государственныхъ сберегательныхъ кассъ; годовые отчеты государственныхъ дворянскаго и крестьянскаго поземельныхъ банковъ; годовые отчеты по выдачѣ ссудъ на сельскохозяйственныя улучшенія; дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ, объ отводѣ въ пользованіе участковъ казенной земли и нѣкоторыя другія.

Кромѣ указанныхъ дѣлъ въ оба департамента могутъ быть вносимы и дѣла на основаніи особыхъ узаконеній, равно какъ и по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ. Министры и главноуправляющіе отдѣльными частями не обязаны присутствовать по ихъ дѣламъ въ департаментахъ. Предсѣдателями департаментовъ могутъ быть приглашаемы на засѣданія, но безъ права голоса, лица, отъ которыхъ, по свойству того или другого дѣла, можно ожидать полезныхъ объясненій; но вообще ни постороннія лица ни представители печати въ засѣданія департаментовъ не допускаются. Дѣла въ департаментахъ рѣшаются по большинству голосовъ; ихъ постановленія представляются въ меморіяхъ непосредственно на Высочайшее благоусмотрѣніе. Исполненіе по дѣламъ департаментовъ совершается либо именными указами, либо Высочайшими повелѣніями.

Что касается дѣлъ объ отвѣтственности и о преданіи суду высшихъ должностныхъ лицъ, то въ этомъ отношеніи соблюдается слѣдующій порядокъ: донесенія и жалобы, содержащія обвиненія въ преступныхъ дѣяніяхъ, представляются предварительно на Высочайшее усмотрѣніе; прежде чѣмъ положить заключеніе о назначе-

нiи предварительнаго слѣдствiя (когда оно, по обстоятельствамъ дѣла, окажется нужнымъ) или о дальнѣйшемъ направленiи дѣла, первый департаментъ разсматриваетъ затребованныя имъ отъ лицъ, привлекаемыхъ къ отвѣтственности, объясненiя, а также собранныя имъ свѣдѣнiя. Производство предварительнаго слѣдствiя возлагается, по Высочайшему назначенiю, на одного изъ сенаторовъ кассацiонныхъ департаментовъ, а прокурорскiя обязанности по этому слѣдствiю исполняются оберъ-прокуроромъ уголовнаго кассацiоннаго департамента. Разсмотрѣвъ всѣ данныя дѣла, первый департаментъ постановляетъ или о прекращенiи начатаго преслѣдованiя, или о наложенiи на привлеченнаго къ отвѣтственности взысканiя безъ суда, или о преданiи обвиняемаго суду. Члены Государственнаго Совѣта и Государственной Думы взысканiямъ безъ суда не подлежатъ. Состоявшееся постановленiе перваго департамента представляется на Высочайшее усмотрѣнiе. Если постановленiе о преданiи суду удостоивается Высочайшаго утвержденiя, то составленiе обвинительнаго акта поручается оберъ-прокурору уголовнаго кассацiоннаго департамента, и обвинительный актъ вносится имъ въ Верховный Уголовный Судъ.

Изъ двухъ особыхъ присутствiй вѣдѣнiю перваго подлежатъ дѣла о принудительномъ отчужденiи (или о временномъ занятiи), для государственной или общественной пользы, недвижимыхъ имуществъ и вознагражденiи ихъ владѣльцевъ, а вѣдѣнiю второго — предварительное разсмотрѣнiе жалобъ на опредѣленiя департаментовъ сената, поступающихъ въ него чрезъ главноуправляющаго канцелярiей Е. И. В. по принятiю прошенiй; никакiя другiя жалобы особымъ присутствiемъ ни отъ кого не принимаются. Жалобы, принесенныя по истеченiи 4-хъ мѣсяцевъ со времени объявленiя обжалованнаго опредѣленiя или со времени приведенiя его въ исполненiе, оставляются безъ послѣдствiй. По докладѣ и обсужденiи жалобы, присутствiе, не разрѣшая дѣла по существу, постановляетъ заключенiе о томъ, въ какой мѣрѣ изложенныя въ жалобѣ объясненiя могутъ служить достаточнымъ основанiемъ къ переносу дѣла на разсмотрѣнiе общаго собранiя сената. Единогласныя заключенiя присутствiя, а также послѣдовавшiя между его членами разныя мнѣнiя повергаются на Всемилостивѣйшее Государя Императора усмотрѣнiе. Участвующiя въ дѣлѣ и постороннiя лица, равно какъ представители печати, въ засѣданiя присутствiя не допускаются.

Государственный Совѣтъ. По опредѣленію Свода законовъ, Государственный Совѣтъ есть государственное установленіе, въ которомъ обсуждаются законодательныя предположенія, восходящія къ Верховной Самодержавной власти.

Составъ Государственнаго Совѣта. Государственный Совѣтъ образуется изъ членовъ по Высочайшему назначенію и членовъ по выборамъ. Предсѣдатель и вицепредсѣдатель Государственнаго совѣта назначаются ежегодно Высочайшею властью изъ числа членовъ совѣта по назначенію. Общее число членовъ совѣта по назначенію не должно превышать общаго числа членовъ по выборамъ. Члены по назначенію увольняются только по прошенію. Составъ членовъ совѣта по выборамъ можетъ быть замѣненъ новымъ составомъ, до истеченія срока ихъ полномочій, по указу Государя, которымъ назначаются и новые ихъ выборы.

Члены Государственнаго Совѣта по выборамъ избираются отъ пяти курій: 1) отъ духовенства православной церкви; 2) отъ губернскихъ земскихъ собраній; 3) отъ дворянскихъ обществъ и 4) отъ торговли и промышленности. Отъ православнаго духовенства избираются шесть членовъ: трое отъ чернаго духовенства и трое отъ бѣлаго. Кандидаты изъ чернаго духовенства указываются епархіальными епископами, изъ которыхъ каждый указываетъ трехъ кандидатовъ, не ограничиваясь предѣлами своей епархіи. Изъ общаго списка этихъ кандидатовъ синодъ признаетъ избранными въ Государственный Совѣтъ трехъ лицъ, получившихъ наибольшее число голосовъ епархіальныхъ епископовъ. Выборы членовъ Государственнаго Совѣта отъ бѣлаго духовенства производятся самимъ синодомъ, но изъ кандидатовъ, избранныхъ епархіальнымъ духовенствомъ на благочинныхъ съѣздахъ—по одному кандидату на каждомъ съѣздѣ.

Члены отъ земствъ избираются по одному каждымъ губернскимъ земскимъ собраніемъ, или изъ лицъ, удовлетворяющихъ утроенному земельному цензу, дающему право непосредственнаго участія въ земскихъ выборахъ, — при чемъ требуется владѣніе этимъ цензомъ въ теченіе трехъ лѣтъ вмѣсто одного года,—или же изъ лицъ, удовлетворяющихъ обычному земельному цензу (но опять-таки при трехгодичномъ владѣніи), если эти лица прослужили не менѣе двухъ выборныхъ сроковъ въ должности предводителя дворянства (губернскаго или уѣзднаго), предсѣдателя земской управы (губернскаго или уѣзднаго), городского головы, или почетнаго по выборамъ миро-

вого судьи *). Для выборовъ въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ земскихъ учрежденій, образуются особые по каждой губерніи съѣзды, избирающіе каждый по одному члену Государственнаго Совѣта, при чемъ для избирателей установленъ цензъ, соотвѣтствующій цензу для непосредственнаго участія въ земскихъ выборахъ (въ земскихъ губерніяхъ), а для избираемыхъ—утроенный цензъ съ трехлѣтнимъ владѣніемъ. Въ губерніяхъ Царства Польскаго эти съѣзды избираютъ не непосредственно членовъ Государственнаго Совѣта, а по три выборщика, которые на съѣздѣ въ Варшавѣ избираютъ изъ своей среды шесть членовъ Государственнаго Совѣта.

Дворянскія общества въ губерніяхъ и областяхъ, гдѣ происходятъ дворянскіе выборы, избираютъ каждое изъ своей среды по два выборщика; эти выборщики на съѣздѣ въ Петербургѣ избираютъ изъ своей среды восемнадцать членовъ Государственнаго Совѣта.

Академія Наукъ избираетъ изъ числа ординарныхъ академиковъ, а университетскіе совѣты—изъ числа ординарныхъ профессоровъ по три выборщика. Съѣздъ выборщиковъ въ Петербургѣ избираетъ изъ своей среды шесть членовъ Государственнаго Совѣта.

Представители торговли и промышленности избираются Совѣтомъ торговли и мануфактуръ, его московскимъ отдѣленіемъ, комитетами торговли и мануфактуръ, биржевыми комитетами и купеческими управами, въ числѣ отъ одного до четырехъ. Эти представители на съѣздѣ въ Петербургѣ избираютъ двѣнадцать членовъ Государственнаго Совѣта: шесть отъ торговли и шесть отъ промышленности.

Всѣ выборы производятся закрытою подачей голосовъ (шарами или записками). Для участія въ выборахъ, кромѣ имущественнаго ценза, требуется еще возрастъ 25—40 лѣтъ и образовательный цензъ—не ниже средне-учебнаго заведенія. Но эти условія установлены лишь для пассивнаго избирательнаго права; что же касается активнаго права, то оно опредѣляется законами о составѣ тѣхъ учрежденій, которымъ предоставлено избраніе выборщиковъ въ Государственный Совѣтъ.

Члены Государственнаго Совѣта избираются на девять лѣтъ, кромѣ членовъ отъ земствъ и отъ замѣняющихъ ихъ съѣздовъ въ неземскихъ губерніяхъ, которые избираются на три года. Черезъ каж-

---

*) Для губерній Петербургской, Московской и Херсонской сдѣланы нѣкоторыя исключенія. См. ст. 3 прилож. къ ст. 12 Учр. Гос. Совѣта.

дые три года одна треть выборныхъ членовъ Государственнаго Совѣта выбываетъ въ очередномъ порядкѣ. Выбывшіе члены могутъ быть переизбраны.

Компетенція Государственнаго Совѣта и дѣлопроизводство. Въ Государственный Совѣтъ вносятся законопроекты изъ Государственной Думы. Законопроекты же, предначертанные по почину самого Государственнаго Совѣта, вносятся въ совѣтъ либо министрами и главноуправляющими, либо комиссіями, образованными изъ членовъ Государственнаго Совѣта. И тѣ и другіе законопроекты Государственный Совѣтъ можетъ, если найдетъ это нужнымъ, обращать, для предварительнаго соображенія, въ особыя комиссіи, образуемыя имъ изъ своей среды. Въ собраніяхъ Государственнаго Совѣта могутъ присутствовать министры и главноуправляющіе, но участвовать въ голосованіи они могутъ лишь въ томъ случаѣ, если состоятъ членами совѣта. Государственный Совѣтъ можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ за разъясненіями, касающимися разсматриваемыхъ имъ дѣлъ, при чемъ послѣдніе имѣютъ право отказаться отъ сообщенія совѣту разъясненій по такимъ предметамъ, которые, по соображеніямъ государственнаго порядка, не подлежатъ оглашенію. Равнымъ образомъ министры и главноуправляющіе выслушиваются въ собраніи Государственнаго Совѣта каждый разъ, когда они о томъ заявятъ.

Государственный Совѣтъ можетъ возбуждать предположенія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ и изданіи новыхъ законовъ, за исключеніемъ основныхъ государственныхъ законовъ. Каждое такое предположеніе возбуждается письменнымъ заявленіемъ членовъ Государственнаго Совѣта предсѣдателю, къ которому прилагается проектъ основныхъ положеній предлагаемаго измѣненія въ законѣ или новаго закона съ объяснительною къ нему запискою. Если это заявленіе подписано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами, то предсѣдатель вноситъ его на разсмотрѣніе совѣта. Если Государственный Совѣтъ раздѣляетъ изложенныя въ заявленіи соображенія, то соотвѣтствующій законопроектъ вырабатывается и вносится въ Государственный Совѣтъ подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ; въ случаѣ ихъ отказа, Государственнымъ Совѣтомъ можетъ быть образована для его выработки комиссія изъ своей среды.

Законопроекты, поступившіе въ Государственную Думу и ею одобренные, передаются въ Государственный Совѣтъ. Законопроекты,

предначертанные по почину Государственнаго Совѣта и имъ одобренные, поступаютъ въ Государственную Думу. Законопроекты, не принятые Государственнымъ Совѣтомъ или Государственною Думой, признаются отклоненными. Въ тѣхъ случаяхъ, когда Государственный Совѣтъ, не отклоняя одобреннаго Государственною Думой законопроекта, признаетъ необходимымъ внести въ него измѣненія, дѣло, для новаго его разсмотрѣнія, можетъ быть, по постановленію совѣта, либо возвращено въ Думу, либо передано въ особую комиссію, образованную изъ равнаго числа членовъ отъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, по выбору думы и совѣта. Изъ комиссіи дѣло, съ ея заключеніемъ, вносится въ Государственную Думу и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядкѣ. Законопроекты, поступившіе въ Государственную Думу и одобренные какъ ею, такъ и Государственнымъ Совѣтомъ, равно какъ законопроекты, предначертанные по почину Государственнаго Совѣта и одобренные какъ имъ, такъ и Государственною Думой, представляются Государю. Законопроекты, не удостоенные Высочайшаго-утвержденія, не могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи. Законопроекты, отклоненные совѣтомъ или думой, могутъ быть вносимы на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи, но лишь съ Высочайшаго повелѣнія.

Государственный Совѣтъ можетъ обращаться къ министрамъ или главноуправляющимъ съ запросами по поводу такихъ дѣйствій ихъ самихъ или подчиненныхъ имъ лицъ и учрежденій, которыя представляются незаконом*рными. Порядокъ, который при этомъ соблюдается, тотъ же, что и въ Государственной Думѣ*).

Для законнаго состава засѣданій Государственнаго Совѣта требуется присутствіе не менѣе одной трети общаго числа членовъ совѣта. Въ томъ случаѣ, когда засѣданіе Государственнаго Совѣта не состоится по неприбытію положеннаго числа его членовъ, подлежащее разсмотрѣнію дѣло, если внесшій его министръ или главноуправляющій признаютъ его неотложнымъ, назначается къ новому слушанію не позднѣе двухъ недѣль и разсматривается при всякомъ числѣ прибывшихъ на засѣданіе членовъ.

Дѣла рѣшаются въ Государственномъ Совѣтѣ большинствомъ голосовъ. Постановленіе же объ отмѣнѣ выборовъ въ члены совѣта,

---

*) См. главу о Государственной Думѣ.

по ихъ неправильности, получаетъ силу лишь въ томъ случаѣ, если принято большинствомъ двухъ третей наличныхъ членовъ совѣта.

Въ засѣданія образуемыхъ Государственнымъ Совѣтомъ комиссій ни постороннія лица ни представители печати не допускаются; что же касается засѣданій общаго собранія Государственнаго Совѣта, то предсѣдателю совѣта предоставляется разрѣшать присутствіе постороннимъ лицамъ, въ числѣ, не превышающемъ количества отведенныхъ для нихъ мѣстъ. Отъ предсѣдателя же зависитъ разрѣшать присутствовать въ засѣданіяхъ общаго собранія совѣта представителямъ періодической печати, въ числѣ, не превышающемъ отведенныхъ для нихъ мѣстъ, но не болѣе одного отъ каждаго изданія. Въ засѣданіяхъ общаго собранія совѣта имѣютъ право присутствовать члены Государственной Думы, сенаторы и лица дипломатическаго корпуса. Но никто изъ всѣхъ указанныхъ лицъ не можетъ присутствовать въ засѣданіяхъ закрытыхъ, которыя назначаются или по постановленію общаго собранія совѣта, или по распоряженію предсѣдателя. Отчеты обо всѣхъ засѣданіяхъ общаго собранія Государственнаго Совѣта составляются присяжными стенографами и, по одобреніи предсѣдателемъ, допускаются къ оглашенію въ печати, кромѣ отчетовъ о засѣданіяхъ закрытыхъ. Изъ отчетовъ о закрытомъ засѣданіи могутъ подлежать оглашенію въ печати лишь тѣ части, опубликованіе которыхъ найдено будетъ возможнымъ.

Подробности внутренняго распорядка въ Государственномъ Совѣтѣ опредѣляются наказомъ, издаваемымъ совѣтомъ.

Законопроекты, одобренные Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думой, представляются Государю предсѣдателемъ совѣта. Законоположенія издаются за собственноручною подписью или утвержденіемъ Государя, съ указаніемъ въ нихъ, что они послѣдовали съ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Собственноручное утвержденіе отдѣльныхъ законоположеній выражается словами: «Быть по сему». Законоположенія скрѣпляются государственнымъ секретаремъ.

Совѣтъ министровъ.

Совѣтъ министровъ былъ учрежденъ въ 1861 году для предварительнаго разсматриванія въ Высочайшемъ присутствіи:

1) видовъ и предположеній къ устройству и усовершенствованію разныхъ частей, ввѣренныхъ каждому министру;

2) свѣдѣній о ходѣ работъ по устройству и усовершенствованію разныхъ частей;

3) первоначальныхъ предположеній о необходимости отмѣнить или замѣнить какой-либо изъ дѣйствующихъ законовъ;

4) мѣръ, требующихъ общаго содѣйствія разныхъ вѣдомствъ, которыя по существу своему не подлежатъ разсмотрѣнію другихъ государственныхъ учрежденій;

5) свѣдѣній о важнѣйшихъ распоряженіяхъ каждаго министерства, требующихъ общаго соображенія, чтобы каждому министру были извѣстны главнѣйшія распоряженія другихъ;

6) заключеній особыхъ комиссій, учреждаемыхъ Высочайшею властью для разсмотрѣнія отчетовъ министровъ и

7) всѣхъ тѣхъ дѣлъ, которыя по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ будутъ предложены совѣту.

По существу своему, это установленіе было отнесено закономъ къ совѣщательнымъ учрежденіямъ по административнымъ вопросамъ. Но въ то же время, какъ видимъ изъ перечисленія предметовъ его вѣдомства, разсмотрѣнію его принадлежали и вопросы законодательные. Такимъ образомъ, это учрежденіе имѣло связь и съ Комитетомъ министровъ и съ Государственнымъ Совѣтомъ.

Министры имѣли право предлагать отмѣну существующихъ и изданіе новыхъ законовъ. Но внесеніе такого проекта въ Государствен-

---

Пособія: *Градовскій.*—„Начало рускаго госуд. права“. Т. II, стр. 226—229. *Коркуновъ*—„Русское государ. право“. Т. II. стр. 147—158. *Лаваревскій.*—„Лекціи по русскому госуд. праву“. Т. I.

ный Совѣтъ требовало Высочайшаго разрѣшенія. Такое разрѣшеніе, до учрежденія Совѣта министровъ, давалось по личному докладу министровъ Государю. Но при такомъ порядкѣ чрезвычайно трудно было сохранить единство въ законодательныхъ начинаніяхъ. Предположенія одного министра не всегда могли быть тождественны съ видами другихъ его товарищей. Вслѣдствіе этого на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта могли поступать проекты, въ самомъ принципѣ несогласные съ идеями и цѣлями прочихъ министровъ. Поэтому для соблюденія необходимаго въ государственномъ управленіи единства постановлено было, чтобы законопроекты предварительно обсуждались въ Совѣтѣ министровъ, а затѣмъ съ Высочайшаго разрѣшенія вносились въ Государственный Совѣтъ.

Но чѣмъ объяснялось существованіе Совѣта министровъ рядомъ съ Комитетомъ министровъ?

Дѣло въ томъ, что совѣщанія Комитета министровъ происходили внѣ Высочайшаго присутствія. Хотя журналы и представлялись на усмотрѣніе Государя, но мѣра эта была недостаточна для уясненія особенно сложныхъ и трудныхъ вопросовъ. Польза дѣла требовала личнаго присутствія Государя при самыхъ преніяхъ министровъ и главноуправляющихъ. Этими соображеніями и объясняется значеніе Совѣта министровъ. Онъ предназначенъ былъ для разсмотрѣнія дѣлъ, которыя требовали не только Высочайшаго утвержденія, но и личнаго присутствія Государя при обсужденіи этихъ вопросовъ. Поэтому, во-первыхъ, совѣтъ собирался подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя и во-вторыхъ, онъ не имѣлъ опредѣленнаго круга дѣлъ. Каждый разъ на внесеніе извѣстнаго дѣла въ Совѣтъ министровъ требовалось особое Высочайшее разрѣшеніе, испрашиваемое непосредственно каждымъ министромъ. Государь давалъ разрѣшеніе на внесеніе дѣла въ совѣтъ, когда считалъ полезнымъ разсмотрѣть его въ своемъ присутствіи.

Дѣла, вносимыя въ Совѣтъ министровъ, относились къ порядку какъ законодательному, такъ и административному. По законодательной части сюда поступали: первоначальныя предположенія, возникавшія въ министерствахъ и главныхъ управленіяхъ, о необходимости отмѣнить или измѣнить какой-либо изъ дѣйствующихъ законовъ*).

*) Главными управленіями называются установленія, въ которыхъ сосредоточены какія-либо отрасли администраціи и которыя дѣйствуютъ на правахъ

По разсмотрѣніи и утвержденіи такого «первоначальнаго предположенія», самый проектъ закона представлялся на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта.

Что касается дѣлъ административнаго характера, то въ этомъ отношеніи Совѣтъ министровъ являлся, главнымъ образомъ, средствомъ контроля надъ дѣятельностью отдѣльныхъ министерствъ.

Совѣтъ составлялся изъ министровъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министровъ, и изъ другихъ лицъ, призванныхъ по усмотрѣнію Государя. Такъ какъ Совѣтъ министровъ имѣлъ связь съ дѣятельностью Государственнаго Совѣта, то на его засѣданіяхъ присутствовалъ и государственный секретарь, который имѣлъ право представлять свѣдѣнія по предметамъ, касающимся законодательныхъ вопросовъ. Предсѣдательство въ совѣтѣ принадлежало Государю. Собственной канцеляріи совѣтъ не имѣлъ, и завѣдываніе его дѣлами возлагалось на управляющаго дѣлами Комитета министровъ. Засѣданія совѣта происходили не въ опредѣленные сроки, а каждый разъ назначались по усмотрѣнію Государя. Резолюція совѣта по дѣламъ, назначеннымъ Государемъ къ докладу, имѣла силу Высочайшаго повелѣнія, когда постановлялась въ засѣданіи совѣта по окончаніи преній. Иногда дѣло, по своей важности и сложности, могло быть обращено Государемъ къ новому разсмотрѣнію, внѣ Высочайшаго присутствія. Разсмотрѣніе это поручалось особой комиссіи изъ членовъ совѣта или другихъ лицъ. Тогда результаты совѣщанія представлялись Государю въ видѣ краткой меморіи чрезъ управляющаго дѣлами. Высочайшая резолюція излагалась на меморіи и объявлялась членамъ совѣта.

Учрежденный въ 1861 году Совѣтъ министровъ собирался только въ послѣдніе годы царствованія Александра II.

19 октября 1905 года, въ связи съ только что изданнымъ манифестомъ о переходѣ Россіи къ конституціонному строю, былъ изданъ указъ, преобразовавшій Совѣтъ министровъ. Основною идеей этой реформы было образованіе изъ Совѣта министровъ постоянно функціонирующаго установленія, вносящаго единство въ дѣятельность отдѣльныхъ министровъ. Въ отличіе отъ прежняго положенія, теперь нѣко-

---

министерствъ. Сюда относятся: Государственный Контроль, учрежденный для ревизіи государственныхъ счетовъ, Собственная Е. И. В. Канцелярія съ ея отдѣленіями и нѣкоторыя другія учрежденія.

торыя дѣла обязательно должны вноситься въ Совѣтъ министровъ; таковы:

1) всѣ предположенія начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ законодательства, предварительно внесенія ихъ въ Думу;

2) всѣ имѣющія общее значеніе мѣры управленія;

3) всѣ предположенія начальниковъ вѣдомствъ о замѣщеніи главныхъ должностей высшаго и мѣстнаго управленія;

4) всѣ подлежащія представленію на Высочайшее благоусмотрѣніе всеподданнѣйшіе доклады, имѣющіе общее значеніе или касающіеся другихъ вѣдомствъ. Всѣ эти дѣла вносятся въ совѣтъ для установленія единаго и согласнаго образа дѣйствій всѣхъ министерствъ. Если по какому-либо вопросу въ совѣтѣ не образуется единогласнаго заключенія, то предсѣдатель Совѣта министровъ докладываетъ дѣло Государю, испрашивая его указаній.

По всѣмъ этимъ дѣламъ постановленіе Совѣта министровъ принимается къ свѣдѣнію и къ исполненію подлежащимъ министромъ, но во внѣ никакъ не выражается и обывателей непосредственно не касается. Въ Совѣтѣ министровъ вырабатываются тѣ или другія рѣшенія въ руководство только самого правительства.

Затѣмъ, цѣлымъ рядомъ постановленій законовъ 1905—1906 гг. на Совѣтъ министровъ возложены извѣстныя функціи иного характера: для нѣкоторыхъ актовъ Верховнаго управленія требуется офиціальное участіе Совѣта министровъ, какъ инстанціи совѣщательной, но обязательной, а въ другихъ случаяхъ Совѣтъ министровъ является инстанціей рѣшающей. Такъ, напримѣръ, изданіе чрезвычайныхъ постановленій во время промежутковъ сессіи Государственной Думы (по ст. 87) возможно лишь по представленію о томъ Государю Совѣтомъ министровъ. Самостоятельною властью Совѣтъ министровъ обладаетъ, напримѣръ, въ дѣлахъ по открытію кредитовъ въ распоряженіе министерствъ и главныхъ управленій въ томъ случаѣ, если государственная роспись не утверждена къ началу смѣтнаго періода.

Наконецъ, крупную категорію дѣлъ, подвѣдомственныхъ Совѣту министровъ, составляютъ дѣла, перешедшія къ нему отъ упраздненнаго Комитета министровъ.

Министерства.

Административныя реформы Петра Великаго имѣли цѣлью довершить развитіе въ Россіи централизаціи управленія созданіемъ высшихъ административныхъ органовъ и установленіемъ болѣе правильной ихъ связи со всѣми видами мѣстной, или областной, администраціи. Но, учредивъ эти высшіе органы, коллегіи, Петръ не успѣлъ дать прочную и вполнѣ опредѣленную организацію областному управленію. При его преемникахъ рушилось и то немногое, что успѣлъ онъ сдѣлать въ этомъ отношеніи. Дѣятельность Верховнаго тайнаго совѣта и Кабинета способствовала скорѣе разложенію администраціи, чѣмъ ея устройству. Даже при императрицѣ Елизаветѣ Петровнѣ, несмотря на возстановленіе значенія Сената, путаница и безпорядокъ въ областномъ управленіи оставались попрежнему. Императрица Екатерина II первая обратила вниманіе на необходимость переобразованій въ областной администраціи. Справедливо утверждая, что «цѣлое не можетъ быть хорошо, если части въ нестроеніи», она въ первые же годы своего царствованія обратилась къ этимъ преобразованіямъ. По Учрежденію о губерніяхъ всѣ коллегіи, за исключеніемъ трехъ главныхъ, были перенесены въ губерніи подъ именемъ палатъ и приказовъ, а надзоръ за дѣятельностью этихъ новыхъ учрежденій былъ предоставленъ генералъ-губернаторамъ, которые, будучи облечены полнымъ довѣріемъ верховной власти, служили единственными посредниками между управляемою ими областью, съ одной стороны, верховною властью и сенатомъ—съ другой. Но, заботясь о болѣе правильномъ устройствѣ областной администраціи, Екатерина II пере-

---

Пособія: *Градовскій*—„Начало русскаго государственнаго права“, *Сергѣевичъ*—„Лекціи по исторіи русскаго права“, *Коркуновъ*—„Русское государственное право“, *Евреиновъ*—„Реформа высшихъ государственныхъ учрежденій“, *Лазаревскій*—„Лекціи по русскому государственному праву“.

носила центръ тяжести всего управленія въ области. Такимъ образомъ, ся административныя преобразованія представляютъ какъ бы реакцію противъ крайняго развитія централизаціи. Сенатъ и генералъ-прокуроръ попрежнему оставались во главѣ всего управленія; но ихъ отношенія къ мѣстнымъ учрежденіямъ были крайне неопредѣленны. Эта неопредѣленность высшихъ установленій еще болѣе усилилась при императорѣ Павлѣ I, когда сенатъ совершенно потерялъ значеніе высшаго административно-политическаго учрежденія, и завѣдываніе различными отраслями высшаго управленія поручалось отдѣльнымъ лицамъ, облеченнымъ довѣріемъ Государя. Императоръ Александръ I засталъ при своемъ вступленіи на престолъ высшія установленія въ полномъ разстройствѣ. Трудно было найти лицо или мѣсто, дѣйствительно отвѣтственное за положеніе каждой части администраціи. Необходимо было примирить идею Петра I объ устройствѣ правильной и стройной централизаціи въ государственномъ управленіи съ идеей Екатерины II объ «устроеніи частей», объ организаціи областного управленія. Необходимо было сколько-нибудь правильно распредѣлить задачи управленія, установить хотя какія-нибудь условія отвѣтственности, какъ это было въ западно-европейскихъ государствахъ, напримѣръ, во Франціи, гдѣ административная централизація представляла стройную, строго опредѣленную систему. Этими соображеніями и объясняется учрежденіе министерствъ. Въ министерствахъ власть управленія поручается одному лицу—министру; министръ ведетъ управленіе при посредствѣ зависимыхъ отъ него чиновниковъ. Первые зародыши министерскаго управленія на Западѣ, откуда это учрежденіе перешло и къ намъ, относятся къ весьма отдаленному времени. Въ средніе вѣка мы встрѣчаемъ при феодальныхъ сюзеренахъ «министеріаловъ», которые отправляли при нихъ разныя домашнія службы. Лицамъ, отправлявшимъ эти придворныя службы, поручалось, подобно нашимъ тіунамъ и ключникамъ, и исполненіе нѣкоторыхъ государственныхъ должностей. Изъ этихъ-то министеріаловъ и возникли на Западѣ впослѣдствіи министры. Въ московской Руси слово «министръ» не употреблялось. Впервые оно встрѣчается при Петрѣ Великомъ, который такъ называлъ ближайшихъ своихъ совѣтниковъ, собиравшихся въ Ближней Канцеляріи. Но члены этого учрежденія не были, разумѣется, министрами въ настоящемъ смыслѣ этого слова: имъ не поручалось завѣдываніе отдѣльными отраслями управленія. При императрицѣ Аннѣ Іоанновнѣ встрѣчаемъ «кабинетъ-

министровъ»; но они были только ближайшими совѣтниками государыни, а не лицами, между которыми были бы раздѣлены отдѣльныя отрасли управленія. Изъ нихъ только дѣятельность Остермана, руководившаго иностранной политикой, приближается къ дѣятельности министра. При Елизаветѣ Петровнѣ всѣ члены Конференціи, учрежденной, главнымъ образомъ, для завѣдыванія иностраными дѣлами, носили названіе министровъ иностранныхъ дѣлъ. Но это была скорѣе коллегія, чѣмъ министерство. При Екатеринѣ II мы впервые встрѣчаемся съ порученіемъ отдѣльныхъ отраслей управленія отдѣльнымъ лицамъ: генералъ-прокуроръ Вяземскій вѣдалъ финансы; заботы о просвѣщеніи поручены были Бецкому, который имѣлъ особые доклады у императрицы; пути сообщенія—Муравьеву и проч. Но эти лица не назывались министрами, и министерствъ въ XVIII вѣкѣ у насъ еще не было. Они были учреждены Александромъ I. Поводомъ къ учрежденію министерствъ послужило слѣдующее обстоятельство. Въ началѣ царствованія Александра въ Сибири былъ большой голодъ, отъ котораго погибло нѣсколько тысячъ людей. Государь пожелалъ узнать причину этого народнаго бѣдствія и собрать справки о мѣрахъ продовольствія Сибири. Куда онъ ни обращался, нигдѣ не могъ получить отвѣтовъ на свои вопросы. Это до крайности огорчило его: люди мрутъ тысячами, а никто ничего не знаетъ, и онъ пособить не можетъ. Разговаривая объ этомъ съ Лагарпомъ, онъ высказался, какъ это ему грустно. Лагарпъ первый подалъ ему мысль учредить должности отвѣтственныхъ министровъ*).

Вводя въ Россіи министерскую систему управленія, императоръ Александръ I произвелъ коренную реформу въ администраціи. Онъ организовалъ въ государствѣ особыя *вѣдомства*, дѣйствующія на всемъ его пространствѣ черезъ установленія, непосредственно имъ подчиненныя. Между этими вѣдомствами, или министерствами, были раздѣлены главнѣйшія задачи администраціи; имъ были переданы надзоръ и руководительство въ различныхъ отрасляхъ управленія. Это было сдѣлано съ цѣлью сообщить *единство* дѣятельности различныхъ отраслей управленія и организовать *отвѣтственность* административныхъ вѣдомствъ.

Таково общее значеніе реформы императора Александра I.

---

*) *Сергѣевичъ*.—«Лекціи», стр. 541.

Какъ осуществляются на практикѣ двѣ главнѣйшія задачи министерской системы управленія, — единство и отвѣтственность, — объ этомъ будетъ сказано въ концѣ настоящей главы. Теперь же разсмотримъ другой весьма важный вопросъ: чѣмъ именно отличается министерская система, созданная императоромъ Александромъ I, отъ коллегіальной системы Петра Великаго? Тогда выяснится для насъ и историческое значеніе самой реформы, которая явилась у насъ не простымъ подражаніемъ западнымъ образцамъ, а необходимымъ выраженіемъ новыхъ воззрѣній на задачи и организацію государственнаго управленія, усвоенныхъ русскимъ правительствомъ и русскимъ обществомъ въ началѣ XIX вѣка подъ вліяніемъ европейскаго просвѣщенія. Воззрѣнія эти значительно отличались отъ политическихъ воззрѣній эпохи Петра Великаго.

Дѣло въ томъ, что въ эпоху Петра Великаго административная и законодательная функціи верховной власти были еще тѣсно связаны между собою и потому осуществлялись въ однихъ и тѣхъ же органахъ. Законодательная власть старалась путемъ закона опредѣлить всѣ подробности администраціи. Понятно, что въ эту эпоху право предложенія государю новыхъ законовъ должно было находиться въ рукахъ тѣхъ лицъ, которыя были наиболѣе опытны въ административной практикѣ. Такимъ образомъ, учрежденныя Петромъ I высшія административныя учрежденія, его коллегіи, естественно являлись и законосовѣщательными учрежденіями всякій разъ, когда являлась необходимость въ изданіи новаго закона по поводу какого-либо частнаго случая, происшедшаго въ той или другой отрасли государственнаго управленія. Для того, чтобы эти частные случаи находили себѣ правильное объясненіе и чтобы всякій новый законъ являлся полнымъ отвѣтомъ на требованіе дѣйствительности, — для этого, при тогдашнемъ состояніи законодательства, именно и необходимы были такія учрежденія, въ которыхъ засѣдали бы люди опытные, спеціалисты-администраторы. Такими-то учрежденіями и были петровскія коллегіи. И вполнѣ основательно Петръ Великій видѣлъ въ коллегіальной системѣ обезпеченіе быстроты и правильности дѣлопроизводства: коллегія дѣйствуетъ по разъ заведенному порядку; дѣла двигаются по установленной формѣ, независимо отъ состава коллегіи, тогда какъ при единоличномъ завѣдываніи дѣлами все зависитъ отъ личныхъ качествъ начальствующаго лица.

Итакъ, главная причина смѣшенія законодательной и администра-

тивной функціи въ коллегіяхъ заключается въ самомъ характерѣ законодательства того времени, стремившагося предусмотрѣть и опредѣлить каждый частный случай, могущій поставить втупикъ представителей администраціи и затормазить ихъ дѣятельность. Но наше законодательство, подъ вліяніемъ европейскаго просвѣщенія, постепенно совершенствовалось. А чѣмъ совершеннѣе становится законодательство, тѣмъ менѣе оно запутывается въ мелочныхъ частныхъ случаяхъ и тѣмъ болѣе старается ограничиться опредѣленіемъ общихъ основаній. Такимъ образомъ, съ теченіемъ времени законодательство и въ области управленія ограничивается указаніемъ общихъ основаній каждой части управленія, представляя извѣстный просторъ распорядительной дѣятельности администраціи, которая обязана издавать извѣстныя распоряженія для развитія и для удобнѣйшаго примѣненія началъ законодательства. Такъ мало-по-малу эти распоряженія восполняютъ собою законъ; являются практическою стороною закона, средствомъ примѣненія его ко всѣмъ подробностямъ данной отрасли администраціи. Весьма естественно, что право распоряженій, понимаемое въ такомъ смыслѣ, должно быть сосредоточено въ рукахъ центральныхъ органовъ,—тѣхъ органовъ, которые близко знакомы съ общимъ духомъ правительственной администраціи и находятся въ непосредственномъ соприкосновеніи съ верховною властью, которой они и обязаны своею отвѣтственностью. Слѣдовательно, съ разграниченіемъ властей законодательной и распорядительной, весьма естественно, право распоряженій сосредоточивается въ рукахъ центральныхъ органовъ, дѣйствующихъ подъ своею отвѣтственностью и являющихся политическими агентами верховной власти въ каждой части администраціи. Такими высшими органами распорядительной, или исполнительной, власти и являются наши министерства, подобно тому, какъ высшимъ органомъ законодательной власти служитъ Государственный Совѣтъ, а судебной — Сенатъ.

Министерская система, по опредѣленію извѣстнаго знатока государственнаго права, покойнаго проф. Градовскаго, характеризуется тремя типическими чертами:

1) разграниченіемъ предметовъ вѣдомства;

2) централизаціей и

3) установленіемъ общаго направленія администраціи и надзоромъ за ея дѣйствіями.

Такое опредѣленіе вполнѣ подходитъ къ министерской системѣ,

дѣйствующей у насъ, въ Россіи. Но подъ это опредѣленіе не подходитъ понятіе «министерство» въ государствахъ Западной Европы. Такъ, напримѣръ, во многихъ государствахъ имѣются министерства, кругъ вѣдѣнія которыхъ опредѣляется не отдѣльными отраслями управленія, а отдѣльными частями государственной территоріи, какъ это, напримѣръ, было въ дореволюціонной Франціи, или какъ въ теперешней Германіи, гдѣ всего два имперскихъ министра: имперскій канцлеръ, соединяющій въ своихъ рукахъ завѣдываніе всѣми отраслями имперскаго управленія, и намѣстникъ Эльзасъ-Лотарингіи. Подъ опредѣленіе Градовскаго не подходятъ, напримѣръ, западно-европейскія министерства колоній. Административная централизація также не составляетъ непремѣнной принадлежности министерствъ. Такъ, въ Англіи при широкой децентрализаціи существуютъ, однако, министерства. Такимъ образомъ, положеніе министерствъ въ конституціонныхъ государствахъ и въ неограниченной монархіи существенно различно. Однако при всемъ томъ въ общемъ замѣчается между ними и значительное сходство, заставляющее признать ихъ не вполнѣ разнородными установленіями, а разновидностями одной и той же системы организаціи центральнаго управленія. Въ виду этого необходимо подыскать такое опредѣленіе, — говоритъ другой извѣстный знатокъ государственнаго права, проф. Коркуновъ, — подъ которое можно было бы подвести и наши министерства (при неограниченной власти монарха) и министерства западноевропейскія. Такое опредѣленіе, по мнѣнію проф. Коркунова, должно быть выражено слѣдующимъ образомъ.

Министерство есть высшій органъ администраціи, служащій вмѣстѣ съ тѣмъ содѣйствующимъ органомъ и верховному управленію. Поэтому министры — не только начальники отдѣльныхъ отраслей администраціи, но и довѣренные совѣтники монарха, находящіеся съ нимъ въ непосредственныхъ, личныхъ отношеніяхъ, не стѣсняемыхъ никакими внѣшними формами. По всѣмъ вопросамъ текущей государственной жизни, представляющимъ какое-либо политическое значеніе, они получаютъ отъ монарха руководящія указанія такого рода, что они часто вовсе и не могутъ быть облечены въ форму прямыхъ предписаній. Какъ начальники отдѣльныхъ отраслей администраціи, министры, сообразно съ этими указаніями, направляютъ дѣятельность административныхъ учрежденій. Въ государствахъ парламентарныхъ министры стоятъ въ такомъ же непосредственномъ отношеніи

къ парламентскому большинству. Какъ вожаки партій, они приводятъ дѣятельность подчиненныхъ имъ учрежденій въ согласіе не только съ формальными постановленіями палатъ, но и съ такими стремленіями и интересами парламентскаго большинства, которые не выразились, да и не могутъ выразиться, ни въ какихъ формальныхъ постановленіяхъ. Что министры не суть только единоличные начальники административныхъ вѣдомствъ, что характерная ихъ особенность заключается въ причастности къ верховному управленію, доказывается уже фактомъ существованія во многихъ государствахъ такъ называемыхъ «министровъ безъ портфеля», не имѣющихъ въ своемъ завѣдываніи никакой отдѣльной отрасли администраціи. Такой министръ ни за кѣмъ не надзираетъ; въ его рукахъ не централизуется управленіе никакими дѣлами, и онъ все-таки—министръ, потому что содѣйствуетъ своимъ коллегамъ въ ихъ отношеніяхъ къ верховному управленію, содѣйствуетъ осуществленію ихъ функціи быть совѣтниками монарха и руководителями парламентскаго большинства*).

Коллегіальная организація высшихъ органовъ администраціи могла у насъ удерживаться лишь до тѣхъ поръ, пока дѣятельность администраціи имѣла по преимуществу формальный, полицейскій характеръ, пока роль ея сводилась, главнымъ образомъ, къ регламентаціи дѣятельности частныхъ лицъ. Но когда государство взяло на себя осуществленіе культурныхъ задачъ общественной жизни, явилась настоятельная необходимость поставить администрацію въ болѣе живую и непосредственную связь съ верховнымъ управленіемъ, а для этого пришлось замѣнить коллегіи единоличными органами министерствъ.

Впрочемъ, и при существованіи коллегій чувствовалась все-таки потребность въ установленіи болѣе непосредственной связи между подчиненными управленіями и верховною властью, и потому нерѣдко какое-нибудь особенно вліятельное при монархѣ должностное лицо выдвигалось въ такой роли посредника между монархомъ и органами администраціи. Такое положеніе занималъ, напримѣръ, у насъ въ XVIII вѣкѣ генералъ-прокуроръ. Но, будучи единственнымъ посредникомъ между верховнымъ и подчиненнымъ управленіями, такое

*) О недостаткахъ въ устройствѣ нашихъ министерствъ и вообще центральныхъ учрежденій см. соч. бывшаго оберъ-прокурора перваго департамента Сената, *Г. А. Евреинова:* «Реформа высшихъ государственныхъ учрежденій Россіи». Петербургъ, 1905 г.

лицо не могло стоять близко къ отдѣльнымъ задачамъ управленія, не могло быть близко знакомо съ условіями административной дѣятельности. Поэтому оно естественно являлось преимущественно представителемъ личной воли монарха, а не потребностей, запросовъ управленія. Организація министерствъ даетъ, напротивъ, каждой крупной задачѣ управленія особаго представителя, ее вѣдающаго и вмѣстѣ представляющаго ея интересы въ сферѣ верховнаго управленія. Министерства приводятъ поэтому къ установленію должнаго равновѣсія между личной волей монарха, или партійными интересами парламентскаго большинства, и жизненными требованіями административной практики. Въ глазахъ довѣреннаго совѣтника монарха, служащаго посредникомъ между нимъ и всѣми отраслями управленія, требованія цѣлесообразнаго осуществленія отдѣльныхъ задачъ управленія неизбѣжно совершенно отступаютъ на второй планъ. Другое дѣло — министръ, спеціально призванный вѣдать данную задачу управленія, подъ своею личною отвѣтственностью. Для министра интересы его вѣдомства всегда будутъ имѣть огромное значеніе.

Замѣна коллегій министерствами подготовлялась у насъ мало-по-малу, уже съ царствованія Екатерины II. Съ уничтоженіемъ большинства коллегій, генералъ-прокуроръ получалъ на дѣлѣ значеніе перваго министра, соединивъ въ своихъ рукахъ какъ бы три важнѣйшихъ министерскихъ портфеля: юстиціи, внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Затѣмъ, хотя Павелъ I и возстановилъ коллегіи, но имъ же были поставлены надъ коллегіями главные директоры, пользовавшіеся правомъ личнаго доклада у государя по дѣламъ коллегій. Учрежденіемъ этой должности значеніе коллегій было существенно умалено, и взамѣнъ коллегіальнаго начала выдвигалось, такимъ образомъ, начало единоличное. Затѣмъ, при Павлѣ же появляются у насъ и первые министры: министръ удѣловъ (кн. Куракинъ) и министръ коммерціи (кн. Гагаринъ). Кромѣ того, въ любопытной запискѣ императора Павла I «Объ устройствѣ разныхъ частей управленія» содержится цѣлый планъ учрежденія министерствъ. «Государство, — говорится въ этой запискѣ, — имѣетъ семь главныхъ департаментовъ, кромѣ сената, яко главнаго трибунала, которые составляютъ правленіе: 1) юстиціи, 2) финанціи, 3) военной, 4) иностранной, 5) морской, 6) коммерціи и 7) казны. Каждый изъ оныхъ имѣетъ своего министра. Министръ юстиціи имѣетъ подъ собою юстицъ - и вотчинную коллегію; финансъ-министръ имѣетъ камеръ, бергъ, экономію для госу-

дарственныхъ вообще владѣній и соляную коллегію; коммерцъ-министръ имѣетъ коммерцъ-мануфактуръ-коллегію и таможню. Прочіе остаются каждый при своемъ департаментѣ. Министры имѣютъ по своимъ частямъ начальство департаментовъ каждаго рода дѣлъ, о которомъ имѣли бы сношеніе безпосредственное съ государемъ. Каждый министръ имѣетъ день и часъ для переговоровъ его съ государемъ»... Да и независимо отъ этого, на практикѣ само собой установлялся такой порядокъ, что значеніе коллегій все болѣе и болѣе заслонялось отдѣльными личными докладчиками государя. Требованіе закона, чтобы всѣ дѣла изъ коллегій стекались въ сенатъ, вовсе не соблюдалось на дѣлѣ. На практикѣ «каждая часть,—по свидѣтельству гр. Кочубея,—имѣла способы, болѣе или менѣе удобные, по мѣрѣ случайной довѣренности ея начальниковъ, вносить свои дѣла непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Такъ, дѣла высшихъ коллегій шли черезъ своихъ вице-президентовъ; коммерческія — черезъ государственнаго казначея; удѣльныя — черезъ министра удѣловъ и т. д. прямо къ государю, не останавливаясь въ сенатѣ, который въ отношеніи къ симъ дѣламъ былъ только сборнымъ мѣстомъ Высочайшихъ рѣшеній и распорядителемъ нѣкоторыхъ только дѣлъ текущихъ и маловажныхъ. Прочія части, кои или не имѣли своего главнаго директора, или коихъ директоръ не имѣлъ доступа къ государю, входили по большей части прямо къ генералъ-прокурору и отъ него подносимы были непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе. Разсмотрѣніе дѣлъ въ сенатѣ было только простымъ обрядомъ; рѣшеніе же всегда зависѣло отъ согласія начальника съ генералъ-прокуроромъ»*).

Но, какъ мы уже сказали, окончательное установленіе министерской системы относится къ царствованію императора Александра I.

Первоначально министерства были учреждены въ 1802 году. Сперанскій въ то время еще не былъ государственнымъ человѣкомъ и въ этомъ дѣлѣ участія не принималъ. Проектъ былъ выработанъ особымъ негласнымъ комитетомъ, состоявшимъ изъ слѣдующихъ лицъ: гр. Кочубея, Новосильцева, кн. Чарторыйскаго и гр. Строганова. Нѣкоторое вліяніе на дѣятельность этого комитета имѣлъ, какъ мы видѣли, и бывшій воспитатель государя Лагарпъ. Цѣль учрежденія министерствъ выражена въ манифестѣ слѣдующими словами: «Мы

*) *Коркуновъ*. II, 225—228.

заблагоразсудили раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собою, и для благоуспѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣдѣнію избранныхъ нами министровъ, постановивъ имъ главныя правила, коими они имѣютъ руководствоваться въ исполненіи всего того, чего будетъ требовать отъ нихъ должность и чего мы ожидаемъ отъ ихъ вѣрности, дѣятельности и усердія къ благу общему». Учреждено было 8 министерствъ съ подчиненіемъ ихъ сенату *). Государь былъ очень доволенъ своимъ новымъ созданіемъ. Онъ писалъ Лагарпу: «Мѣра, о которой мы такъ часто съ вами говорили, въ полномъ дѣйствіи. Министерство образовано и идетъ хорошо уже больше мѣсяца. Дѣла пріобрѣтаютъ болѣе ясности и методы, и я знаю тотчасъ, съ кого взыскать».

Старыя коллегіи были оставлены на прежнемъ основаніи и подчинены министерствамъ. Министры были главными директорами коллегій. Но отношенія министерствъ къ коллегіямъ не были точно опредѣлены: иногда коллегіи дѣйствовали самостоятельно, иногда руководствовались указаніями министровъ, оставляя за собою право заносить въ журналы своихъ засѣданій свое мнѣніе, несогласное съ мнѣніемъ министровъ. Такъ же неопредѣленны были и отношенія министерствъ къ сенату, которому поручено было разсмотрѣніе министерскихъ отчетовъ, обратившееся въ простую формальность.

Неудобства такого соединенія коллегіальной системы съ министерской вскорѣ были поняты самими же министрами. Одинъ изъ нихъ, гр. Кочубей, у котораго дѣлопроизводителемъ былъ Сперанскій, уже годъ спустя послѣ учрежденія министерствъ представилъ государю докладъ, вѣроятно, составленный Сперанскимъ, въ которомъ были указаны всѣ недостатки установленной системы: медленность дѣлопроизводства, множество совершенно излишнихъ формальностей, недостатокъ отвѣтственности министровъ и проч. Слѣдствіемъ этого доклада было постепенное закрытіе коллегій, вмѣсто которыхъ предполагалось ввести при министерствахъ департаменты. Однако, дѣло преобразованія министерствъ затягивалось.

Вначалѣ всѣ преобразовательные планы встрѣчали противодѣйствіе со стороны нѣкоторыхъ дѣятельныхъ лицъ, во главѣ которыхъ стоялъ Трощинскій, начальникъ канцеляріи государственнаго совѣта,

*) Военное, морское, иностранныхъ дѣлъ, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, коммерціи, народнаго просвѣщенія и юстиціи.

приверженецъ старины, не сочувствовавшій многому въ преобразовательной дѣятельности правительства. Когда онъ удалился отъ дѣлъ, все вліяніе на государственныя дѣла перешло въ руки гр. Кочубея и его друзей: Новосильцева, Чарторыйскаго и Строганова, воспитанныхъ подъ вліяніемъ англійскихъ государственныхъ идей и стремившихся примѣнить эти идеи къ Россіи. Но этотъ кружокъ государственныхъ дѣятелей, прозванный современниками «тріумвиратомъ», вскорѣ распался. Кочубей вышелъ въ отставку. Тогда неограниченнымъ довѣріемъ государя сталъ пользоваться Сперанскій, котораго государь близко узналъ и оцѣнилъ по заслугамъ во время болѣзни Кочубея, когда Сперанскому, въ качествѣ директора департамента министерства внутреннихъ дѣлъ, приходилось докладывать дѣла государю за министра. Теперь онъ получилъ званіе статсъ-секретаря и по порученію государя принялся за составленіе обширнаго плана государственныхъ преобразованій*). Въ 1810 г. онъ представилъ проектъ преобразованія министерствъ.

Главные недостатки министерскаго управленія по учрежденію 1802 г. Сперанскій видѣлъ въ слѣдующемъ: 1) въ смѣшеніи дѣлъ и власти сената и министерствъ, такъ что невозможно было опредѣлить, гдѣ начинается власть сената и гдѣ оканчивается власть министровъ**); 2) въ томъ, что «ничѣмъ не была прекращена произвольность дѣйствій и не удостовѣрена зрѣлость соображеній»; 3) въ отсутствіи дѣйствительной отвѣтственности министровъ, которая, по мнѣнію Сперанскаго, могла явиться лишь при томъ условіи, если бы министрамъ предоставлена была извѣстная степень распорядительной власти. Власть же министровъ, по учрежденію 1802 г., не имѣла вполнѣ опредѣленнаго характера. «По общему закону,—говорилъ Сперанскій,—министръ не можетъ дать никакого разрѣшенія въ поясненіе или дополненіе существующихъ правилъ. Отсюда необходимость испрашивать на всѣ случаи, даже и маловажные, Высочайшихъ повелѣній;

---

*) Въ отличіе отъ Кочубея и его друзей, онъ былъ сторонникомъ французскихъ административныхъ учрежденій, организованныхъ Наполеономъ.

**) «Хотя разсмотрѣніе министерскихъ отчетовъ поручено было сенату, но какъ изъ самыхъ сихъ отчетовъ усмотрѣно было, что всѣ разрѣшенія министровъ и всѣ ихъ мѣры принимаемы были не иначе, какъ по докладу, и совершены Высочайшими указами, на указы же воспрещено было сенату дѣлать примѣчанія,— то разсмотрѣніе отчетовъ превратилось въ одинъ письменный обрядъ, а потомъ и самый сей обрядъ временемъ пресѣкся».

получивъ же сіи повелѣнія, отвѣтственность министра становится не только излишнею, но даже и невозможною». Вотъ главное соображеніе, которымъ Сперанскій мотивировалъ необходимость преобразованія министерствъ. Послѣдній недостатокъ, указанный Сперанскимъ, имѣетъ наиболѣе важное значеніе, и уже Карамзинъ замѣчалъ, что въ сущности отвѣтственность министровъ мнимая. Дѣйствительно, во всѣхъ сомнительныхъ случаяхъ они могли прикрыть свои дѣйствія предварительно исходатайствованнымъ Высочайшимъ повелѣніемъ и такимъ образомъ уклониться отъ всякаго контроля со стороны сената, которому предоставлено было право разсматривать дѣятельность министровъ, требовать отъ нихъ объясненій и представлять докладъ государю*).

Проектъ Сперанскаго внесенъ былъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта. Здѣсь онъ прошелъ безъ всякихъ замѣчаній и измѣненій и затѣмъ былъ осуществленъ двумя манифестами: манифестомъ 25 іюня 1810 года, при которомъ было обнародовано новое распредѣленіе дѣлъ по министерствамъ, и манифестомъ 25 іюня 1811 года, при которомъ издано было «общее образованіе министерствъ».

Такимъ образомъ, за устройствомъ Государственнаго Совѣта, принимающаго участіе въ законодательствѣ, послѣдовало преобразованіе учрежденій, которыя становились во главѣ администраціи и отъ которыхъ должна была исходить инціатива въ возбужденіи вопросовъ, требующихъ законодательнаго разрѣшенія. Теперь и отчеты по управленію министерствами должны были представляться въ Государственный Совѣтъ и тамъ разсматриваться. Прежняя связь министерствъ съ сенатомъ теперь выражалась только въ томъ, что министры должны были присутствовать въ сенатѣ.

Послѣ всего изложеннаго приведемъ теперь слова проф. Градовскаго, которыми вполнѣ опредѣляется значеніе нашихъ министерствъ:

«Сосредоточеніе опредѣленной части управленія въ рукахъ одного вѣдомства (министерства) опредѣляется слѣдующими важными цѣлями: необходимостью *единства* въ главныхъ способахъ ея осуществленія и организаціею *отвѣтственности* административныхъ вѣдомствъ. Единство каждой части и отвѣтственность соотвѣтствую-

---

*) Срав. въ соч. *Евреинова*—«Реформа высшихъ государственныхъ учрежденій» стр. 10 и друг.

щихъ ей установленій возможны при единообразіи въ примѣненіи общихъ и спеціальныхъ законовъ, касающихся данной части. Хотя способы осуществленія общихъ задачъ и могутъ разнообразиться по мѣстнымъ условіямъ, но мѣстныя установленія, въ интересахъ государства и для пользы частныхъ лицъ, не могутъ отступать отъ общихъ формъ управленія, ни нарушать общихъ законовъ. Отсюда понятно, что каждая отрасль администраціи должна имѣть одного общаго представителя, отвѣтственнаго за состояніе своей части и, въ силу своей отвѣтственности, обязаннаго наблюдать за точнымъ исполненіемъ законовъ всѣми его органами. На главѣ министерства лежитъ, въ числѣ прочихъ обязанностей, обязанность *храненія законовъ* въ обширномъ смыслѣ, именно:

1) устраненіе всѣхъ извѣстныхъ ему неправильныхъ примѣненій и толкованій законовъ и разрѣшеніе затрудненій, возникающихъ при его примѣненіи;

2) прекращеніе злоупотребленій въ управленіи съ привлеченіемъ къ отвѣтственности должностныхъ лицъ, виновныхъ въ превышеніи или бездѣйствіи власти»*).

Какова же современная роль министровъ въ государственномъ управленіи?

Какъ раньше, такъ и теперь, министрамъ,—которые, вмѣстѣ съ ихъ товарищами, опредѣляются и увольняются по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію,—принадлежитъ власть исключительно исполнительная. Въ своихъ дѣйствіяхъ всѣ министры непосредственно подчинены верховной власти. Ихъ же власть состоитъ въ томъ, чтобы понуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста и лица къ исполненію законовъ. Какъ слѣдствіе этого, имъ принадлежитъ право представленія къ опредѣленію и увольненію высшихъ чиновниковъ (4-го класса) и право утвержденія низшихъ (5-го и 6-го классовъ)**). Имъ принадлежитъ также надзоръ за дѣйствіями всѣхъ подчиненныхъ имъ мѣстъ и лицъ, съ правомъ удаленія отъ должности и преданія суду въ случаѣ важныхъ преступленій, разрѣшеніе всѣхъ встрѣчаю-

---

*) *Градовскій*. II, 356. Весьма важныя указанія на недостатки нашего министерскаго управленія читатель найдетъ въ книжкѣ *Евреинова*: «Реформа высшихъ государственныхъ учрежденій».

**) Чины первыхъ трехъ классовъ назначаются по непосредственному усмотрѣнію Государя Императора, а должности до 7-го кл. включительно замѣщаются губернскимъ начальствомъ.

щихся въ административной практикѣ затрудненій и принятіе всѣхъ мѣръ къ исполненію законовъ и къ приведенію въ дѣйствіе учрежденій, которыя могутъ быть открываемы.

Наиболѣе существенное значеніе министровъ, какъ органовъ, участвующихъ въ верховномъ управленіи, состоитъ въ скрѣпѣ ими распоряженій Государя. По основнымъ государственнымъ законамъ, «указы и повелѣнія Государя Императора въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно имъ издаваемые, скрѣпляются предсѣдателемъ Совѣта министровъ или подлежащимъ министромъ, либо главноуправляющимъ отдѣльною частью». Въ смыслѣ отвѣтственности министра мѣры, скрѣпленныя (контрассигнированныя), вполнѣ отождествляются закономъ съ собственными дѣйствіями министра. Слѣдовательно, по поводу актовъ Высочайшей власти, скрѣпленныхъ тѣмъ или другимъ министромъ, ему можетъ быть сдѣланъ запросъ въ Государственной Думѣ или Государственномъ Совѣтѣ. Запросъ этотъ по отношенію къ личной отвѣтственности министра можетъ повести къ тѣмъ же самымъ послѣдствіямъ, что и запросъ о собственныхъ дѣйствіяхъ этого министра*).

Содѣйствіе Государю въ верховномъ управленіи выражается, далѣе, во всеподданнѣйшихъ докладахъ текущихъ дѣлъ, по министерскому управленію. Права монарховъ вообще, и русскаго Государя въ частности, въ области административной дѣятельности государства, весьма широки: монархъ признается главою всей правительственной власти, что выражается въ его правѣ созданія административныхъ учрежденій, въ правѣ назначенія должностныхъ лицъ и въ правѣ руководить ихъ дѣйствіями. Средствомъ полученія указаній монарха по отдѣльнымъ дѣламъ и являются всеподданнѣйшіе доклады министровъ Государю. Въ прежнее время министерскій докладъ являлся способомъ испрошенія Высочайшихъ повелѣній, практически имѣвшихъ силу закона. Въ настоящее время личные всеподданнѣйшіе доклады министровъ не упразднены; но ихъ значеніе существенно измѣнено въ томъ отношеніи, что, во-первыхъ, испрашиваемыя ими Высочайшія указанія уже не имѣютъ силы закона, а во-вторыхъ, вопросы принципіальнаго характера должны восходить къ Государю черезъ Совѣтъ министровъ. Отношенія Государя

---

*) *Лазаревскій.*—«Лекціи по рус. госуд. праву» т. I, стр. 242.

къ министрамъ, непосредственныя ли, или чрезъ предсѣдателя Совѣта министровъ, представляютъ ту своеобразную особенность, что министры и Государь не являются въ дѣлахъ административныхъ двумя инстанціями: съ одной стороны, всѣ распоряженія Государя скрѣпляются министрами, и такимъ образомъ министры являются участниками всѣхъ актовъ Государя, а съ другой стороны—относительно всего того, что дѣлаютъ министры, предполагается, что они это дѣлаютъ по указаніямъ Государя, согласно получаемымъ отъ него инструкціямъ. При этомъ всякое распоряженіе министра, изданное на основаніи полученныхъ отъ Государя указаній, разсматривается, какъ личное распоряженіе министра, и его можно обжаловать и опротестовать, именно какъ личное его распоряженіе. Только въ томъ случаѣ, если повелѣніе Государя издано въ формѣ, установленной основными законами, т.-е. если оно подписано самимъ Государемъ, скрѣплено министромъ и опубликовано сенатомъ, распоряженія министра, приводящаго въ исполненіе это повелѣніе, могутъ разсматриваться, какъ дѣйствія чисто исполнительныя по отношенію къ состоявшемуся акту Высочайшей воли*).

Контроль народнаго представительства надъ дѣятельностью министровъ выражается въ такъ называемой интерпелляціи, или въ правѣ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта дѣлать министрамъ и главноуправляющимъ запросы относительно нѣкоторыхъ дѣйствій ихъ самихъ или лицъ и учрежденій, имъ подвѣдомственныхъ**). Но это право запросовъ имѣетъ два ограниченія: 1) Дума можетъ обращаться съ запросами только къ тѣмъ министрамъ и главноуправляющимъ, которые подчинены сенату, а сенату не подчинены, кромѣ высшихъ государственныхъ установленій, канцелярія Государственнаго Совѣта, Канцелярія Совѣта министровъ, министерство Императорскаго Двора, Вѣдомство Императрицы Маріи, а также всѣ установленія, составляющія какъ бы секретаріатъ Государя,—собственная Е. И. В. канцелярія, канцелярія по принятію прошеній на Высочайшее Имя и нѣкоторыя другія;

2) запросъ можетъ касаться только такихъ дѣйствій, которыя представляются незакономѣрными, и не можетъ касаться дѣйствій нецѣлесообразныхъ.

---

*) *Лазаревскій*, т. I, стр. 459—496.

**) См. въ главѣ о Государственной Думѣ.

Отъ большинства палаты министры въ Россіи (подобно тому, какъ и въ Пруссіи) не зависятъ.

Съ точки зрѣнія отношеній, существующихъ между правительствомъ и парламентомъ, современныя монархіи дѣлятся на два основные типа: монархіи конституціонныя и монархіи парламентарныя. Въ монархіяхъ парламентарныхъ (Англія) министры должны принадлежать къ составу палатъ и пользоваться ихъ довѣріемъ. Вслѣдствіе послѣдняго условія министерство, въ такихъ государствахъ, по своему составу, естественно, должно принадлежать къ той партіи, которая располагаетъ большинствомъ въ парламентѣ. Коль скоро министерство утрачиваетъ довѣріе этого большинства, оно обязано выйти въ отставку. Эту обязанность министерства выходить въ отставку по требованію парламента обыкновенно отождествляютъ съ парламентскою, или политическою, государственно-правовою отвѣтственностью министровъ. Бываютъ случаи, когда большинство одной изъ законодательныхъ палатъ будетъ противъ министерства, а большинство другой—за него. Въ подобныхъ случаяхъ вопросъ разрѣшается сравнительною политическою силою обѣихъ палатъ. Такой порядокъ въ чистѣйшемъ видѣ осуществляется въ Англіи.

Въ монархіяхъ конституціонныхъ министерство можетъ оставаться у власти, хотя бы и не пользовалось поддержкой большинства палатъ; въ этихъ государствахъ допускается назначеніе министровъ, не принадлежащихъ къ составу палатъ. Типичнымъ примѣромъ подобнаго государства является въ настоящее время Пруссія. Въ 1863 году Бисмаркъ однажды сказалъ характерную фразу, въ отвѣтъ на заявленіе ландтага, что министерство не пользуется довѣріемъ палаты: «Мы — министры Его Величества Короля, а не ваши». Въ то же время король, въ отвѣтъ на адресъ палаты представителей, указавшей на то, что министры утратили довѣріе страны и просившей объ ихъ увольненіи, писалъ: «Министры пользуются моимъ довѣріемъ; я выражаю имъ благодарность за то, что они противодѣйствовали неконституціоннымъ стремленіямъ палаты расширить свою власть». Такимъ образомъ, въ Пруссіи вполнѣ возможно оставленіе въ должности министровъ, имѣющихъ противъ себя большинство ландтага*). Такой же порядокъ существуетъ и у насъ.

Въ нашемъ законодательствѣ никакой спеціально установленной

---

*) *Лазаревскій*, т. I, стр. 505—506.

для министровъ формы отвѣтственности, которая соотвѣтствовала бы существующей на Западѣ государственно-правовой ихъ отвѣтственности, не существуетъ. По условіямъ своего привлеченія къ общей уголовной и гражданской отвѣтственности по поводу своихъ должностныхъ дѣйствій, министры не отличаются отъ другихъ лицъ, занимающихъ высшія должности, и отъ членовъ Государственной Думы. Преданіе министра уголовному суду возможно только по усмотрѣнію Государя Императора. Предметы отвѣтственности министровъ— двухъ родовъ:

1) когда министръ, превысивъ предѣлы своей власти, постановитъ что-либо въ отмѣну существующихъ законовъ, уставовъ или учрежденій, или же собственнымъ своимъ дѣйствіемъ и миновавъ порядокъ, для этого установленный, подпишетъ такую мѣру, которая требуетъ новаго закона или постановленія;

2) когда министръ, оставивъ власть, ему данную, безъ дѣйствія, небреженіемъ своимъ попуститъ важное злоупотрбленіе или государственный ущербъ.

Комитетъ министровъ.

По учрежденію 1802 года о министерствахъ, министры должны были докладывать важнѣйшія дѣла государю. Ихъ доклады производились двумя способами: или каждый министръ отдѣльно, въ опредѣленные часы и дни, докладывалъ дѣла своего вѣдомства, или же доклады производились въ общемъ собраніи всѣхъ министровъ, въ присутствіи государя. Послѣдній способъ «совокупнаго» доклада и послужилъ началомъ существованія Комитета министровъ.

Мысль объ учрежденіи Комитета министровъ принадлежала Новосильцеву, одному изъ четырехъ членовъ «неофиціальнаго комитета», въ которомъ обсуждались, по вступленіи Александра I на престолъ, проекты и планы государственныхъ преобразованій. Когда въ засѣданіи неофиціальнаго комитета, при разсмотрѣніи представленнаго Новосильцевымъ проекта «о раздѣленіи министерства», возникъ вопросъ о способѣ доклада дѣлъ министрами государю, Новосильцевъ высказалъ мнѣніе, что «доклады министерскіе долженствовали подвергаться обсужденію комитета, составленнаго изъ всѣхъ министровъ, и, въ случаѣ несоблюденія сей формальности, каждый изъ нихъ имѣлъ право дѣлать отъ себя представленія по предмету доклада». Государь выразилъ сомнѣніе въ пользѣ такого порядка; но члены комитета отстаивали его, такъ какъ «всѣ отрасли управленія составляютъ какъ бы звенья цѣлаго; слѣдовательно, всякое новое распоряженіе должно быть обсуждаемо совокупно всѣми лицами, участвующими въ управленіи, дабы дѣйствія одного изъ нихъ не мѣшали другому и чтобы всѣ частй государственной администраціи были направлены къ общей

Главныя пособія: «Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ». Изданіе Канцеляріи Комитета. т. I—IV. Петербургъ. 1902 г. *Коркуновъ.*—«Русское государств. право», т. II; *Градовскій.*—«Начала русскаго государственнаго права», т. II; *Лазаревскій.*—«Лекціи по рус. госуд. праву», т. I.

цѣли: мѣры сіи могли также предупредить, чтобы министры не вводили въ заблужденіе государя и, будучи связаны между собою взаимной отвѣтственностью, оставались въ точныхъ предѣлахъ своихъ обязанностей». Предположенія Новосильцева вошли и въ манифестъ объ учрежденіи комитета министровъ, изданный 8 сентября 1802 года. Въ этомъ манифестѣ, между прочимъ, сказано: «Дѣла обыкновенныя трактуются въ комитетѣ, составленномъ единственно изъ министровъ; для другихъ же, особенную важность въ себѣ содержащихъ, прочіе члены совѣта будутъ собираться одинъ разъ въ недѣлю».

Такимъ образомъ, въ первоначальномъ своемъ видѣ комитетъ еще не былъ учрежденіемъ: при немъ не было канцеляріи; кругъ его дѣятельности не былъ точно опредѣленъ закономъ. Комитетъ въ это время, говоря словами Сперанскаго, «не былъ ни мѣсто ни особое установленіе,—онъ былъ только особый образъ доклада».

Но съ теченіемъ времени это измѣнилось, особенно благодаря тому, что въ 1805 г., по случаю отсутствія государя, комитету были предоставлены особыя полномочія. Въ 1810 г. состоялось Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы въ засѣданіяхъ комитета во всѣхъ важныхъ случаяхъ присутствовали предсѣдатели департаментовъ государственнаго совѣта и предсѣдательствовалъ бы государственный канцлеръ гр. Румянцевъ, бывшій тогда и предсѣдателемъ совѣта. Вслѣдствіе этого комитетъ изъ формы только совокупнаго доклада министровъ превратился какъ бы въ особое присутственное мѣсто, хотя попрежнему ни власть его ни компетенція не были точно опредѣлены.

Такое расширеніе значенія комитета вызвало неодобреніе съ самыхъ различныхъ сторонъ. Трощинскій, извѣстный въ то время представитель консервативной партіи, считалъ новое учрежденіе излишней инстанціей, которая будетъ только замедлять дѣлопроизводство. По мнѣнію Карамзина, комитетъ походилъ на совѣтъ нѣсколькихъ «разноземцевъ», изъ которыхъ всякій говорилъ особеннымъ языкомъ, не понимая другихъ. «Министръ морскихъ силъ,—говоритъ онъ въ своей запискѣ о древней и новой Россіи,—обязанъ ли разумѣть тонкости судебной науки или правила государственнаго хозяйства, торговли и проч.? Еще важнѣе то, что каждый изъ нихъ, имѣя нужду въ сговорчивости товарищей для своихъ особенныхъ выгодъ, самъ дѣлается сговорчивѣе». Другіе противники комитета указывали на то, что въ этомъ учрежденіи допущено еще большее смѣшеніе разнородныхъ предметовъ: дѣла распорядительныя, законодательныя и

судныя производятся безъ всякаго различія; все смѣшано въ однѣхъ рукахъ. «Отъ сего,—говоритъ одинъ изъ нихъ,—видѣли мы безпрестанную колеблемость въ мѣрахъ государственныхъ, и единство управленія терялось». Точно такъ же судилъ о комитетѣ и самъ Сперанскій, который въ это время составлялъ проектъ преобразованія сената. Въ своемъ проектѣ Сперанскій предлагалъ раздѣлить сенатъ на судебный и правительствующій. По его мнѣнію, комитетъ слѣдовало упразднить съ передачей его функцій правительствующему сенату.

Проектъ Сперанскаго, принятый Государственнымъ Совѣтомъ, не удостоился Высочайшаго утвержденія. Преобразованіе сената не осуществилось, а между тѣмъ Сперанскій былъ удаленъ. Къ этому присоединились еще чрезвычайныя обстоятельства отечественной войны, и комитетъ, предназначавшійся къ упраздненію, не только не былъ уничтоженъ, но получилъ, напротивъ, болѣе опредѣленное и прочное устройство. Въ 1812 г., предъ отъѣздомъ въ армію, Александръ I утвердилъ учрежденіе комитета, по которому комитетъ получилъ особаго предсѣдателя и, кромѣ того, въ его составъ были включены, какъ члены ex officio, предсѣдатели департаментовъ Государственнаго Совѣта. Учрежденіе 1812 года никогда не подвергалось общему пересмотру и переработкѣ, хотя отдѣльными узаконеніями въ организацію комитета вносились съ теченіемъ времени довольно существенныя измѣненія. Поэтому и въ основу изданнаго въ 1892 году учрежденія комитета положены были основныя части учрежденія 1812 года.

Въ царствованіе императора Николая I Сперанскій снова возбудилъ вопросъ объ упраздненіи комитета въ связи съ преобразованіемъ сената. Поводомъ къ этому послужило значительное отступленіе дѣятельности комитета отъ первоначальнаго его учрежденія; комитетъ обремененъ былъ множествомъ разнообразныхъ дѣлъ, которыя иногда поступали въ него безъ всякаго разбора и докладывались въ засѣданіяхъ уже не самими министрами, а чиновниками состоявшей при комитетѣ канцеляріи, которая по своему произволу одни дѣла задерживала, другимъ давала движеніе. Кромѣ того, комитетъ успѣлъ завладѣть почти всею законодательною властью въ ущербъ достоинству Государственнаго Совѣта и Сената. Но и на этотъ разъ Сперанскій не имѣлъ успѣха, и комитетъ остался*). Кругъ его вѣдомства

*) *Коркуновъ*.—«Русское государственное право». Т. II, стр. 146—151.

былъ опредѣленъ отдѣльными узаконеніями, которыми особенно богато начало царствованія императора Николая I.

Не вдаваясь въ подробности, мы лишь въ общихъ чертахъ укажемъ то значеніе комитета, какое онъ пріобрѣлъ въ царствованіе императора Александра II. Мы разсмотримъ три вопроса: 1) какія дѣла были подвѣдомственны комитету (компетенція комитета)? 2) какова была степень его власти? 3) каковъ былъ личный составъ комитета?*).

Компетенція комитета. Прежде всего, комитету предоставлены были тѣ дѣла, разрѣшеніе которыхъ превышало степень власти, предоставленной каждому министру. Дѣла эти вносились въ комитетъ, если они не могли быть разрѣшены на основаніи законовъ сенатомъ и нуждались въ усмотрѣніи верховной власти. Затѣмъ, министры входили съ представленіями въ комитетъ о дѣлахъ, которыя или возбуждали въ нихъ сомнѣніе, или нуждались въ соображеніи и содѣйствіи разныхъ вѣдомствъ. Наконецъ, разсмотрѣніе извѣстныхъ дѣлъ могло быть предоставлено комитету особымъ Высочайшимъ повелѣніемъ. Кромѣ того, были еще дѣла, особенно подлежавшія разсмотрѣнію въ комитетѣ, напримѣръ, дѣла, относящіяся до общаго спокойствія и безопасности, до народнаго продовольствія, высшія административныя дѣла по расколу, представленія министровъ объ отклоненіи ходатайствъ земскихъ собраній и нѣкоторыя другія**).

Степень власти комитета. Комитетъ,—кромѣ дѣлъ, опредѣленно указанныхъ для его вѣдомства,—разсматривалъ остальныя дѣла или по иниціативѣ отдѣльныхъ министерствъ, или по Высочайшему повелѣнію. Собственной иниціативы въ разсмотрѣніи подлежащихъ ему дѣлъ онъ не имѣлъ. Постановленія комитета, за исключеніемъ нѣкоторыхъ дѣлъ, не имѣли силы безъ Высочайшаго разрѣшенія. Самостоятельному рѣшенію комитета въ царствованіе императора Александра II были предоставлены: 1) представленія министровъ объ отклоненіи ходатайствъ земскихъ собраній и 2) представленія министра внутреннихъ дѣлъ объ уничтоженіи книгъ, признанныхъ особенно вредными.

Своей исполнительной власти и подчиненныхъ ему органовъ комитетъ не имѣлъ: осуществленіе его постановленій предоставлялось министрамъ.

---

*) *Градовскій*—«Начала русскаго государств. права». Т. II, стр. 221—226.

**) Подробности см. у *Коркунова*, въ главѣ «Компетенція и дѣлопроизводство комитета». Т. II, стр. 158—165.

Составъ комитета. Въ составъ комитета входили: министры, главноуправляющіе и предсѣдатели департаментовъ Государственнаго Совѣта. Прочіе члены комитета,—если ихъ присутствіе почиталось необходимымъ,—назначались Государемъ Императоромъ. Подобно департаментамъ Государственнаго Совѣта, комитетъ могъ приглашать въ свои засѣданія разныхъ должностныхъ лицъ «для объясненія или для общаго съ ними сужденія». Предсѣдатель комитета назначался Государемъ Императоромъ. При комитетѣ состояла канцелярія, которою завѣдывалъ управляющій дѣлами комитета съ своимъ помощникомъ и начальниками отдѣленій. Засѣданія комитета происходили два раза въ недѣлю (въ лѣтнее время разъ въ недѣлю). Предсѣдатель комитета имѣлъ право назначать чрезвычайныя засѣданія. Кромѣ того, по Высочайшему соизволенію, могли быть назначены постоянныя засѣданія, въ дополненіе къ днямъ, назначеннымъ по закону. При докладѣ дѣлъ Государю представлялись журналы комитета и подлинныя представленія министровъ, по которымъ состоялось опредѣленіе комитета. Высочайшее разрѣшеніе совершалось посредствомъ собственноручной надписи Государя: «исполнить».

Въ составѣ комитета рѣшительно преобладающее значеніе имѣли министры, которыхъ вмѣстѣ съ главноуправляющими, пользующимися правами министровъ, было 14 человѣкъ; другихъ членовъ, считая и предсѣдателя, было не болѣе 7—8. Это преобладаніе министровъ усиливалось еще тѣмъ, что министръ, въ случаѣ невозможности для него быть въ комитетѣ, замѣнялся его товарищемъ; другіе же члены никѣмъ замѣняемы быть не могли.

Въ царствованіе Александра III дѣятельность комитета министровъ впервые стала входить въ свои законныя рамки. Прежде всего необходимо было ограничить компетенцію комитета вопросами административнаго характера и освободить его отъ несвойственныхъ ему задачъ законодательныхъ. Опытъ прежнихъ лѣтъ показывалъ, что это нелегко. Вопросъ объ отношеніяхъ комитета къ Государственному Совѣту, какъ мы видѣли, возникъ съ самаго основанія комитета и продолжалъ возникать въ каждое царствованіе. Разрѣшенія, однако, вопросъ этотъ не получалъ. Въ царствованіе Александра III комитетъ уже самъ начинаетъ тщательно ограничивать свою компетенцію вопросами управленія, постоянно избѣгая мѣръ законодательнаго характера, въ особенности связанныхъ съ отпускомъ кредитовъ изъ государственнаго казначейства или съ установленіемъ новыхъ налоговъ. Съ

перваго же года царствованія Александра III замѣчается это сокращеніе законодательной дѣятельности комитета, идетъ энергичная передача на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта дѣлъ, неправильно внесенныхъ въ комитетъ. Иногда, утверждая какое-нибудь частное представленіе того или другого министра, комитетъ вмѣстѣ съ тѣмъ передавалъ возбужденный въ томъ же представленіи общій вопросъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта. Но были все-таки и отступленія. Въ виду неотложности нѣкоторыхъ представленій, временнаго характера предлагаемыхъ мѣръ, вакантнаго въ Государственномъ Совѣтѣ времени—комитетомъ министровъ принимались къ разсмотрѣнію и нѣкоторыя дѣла законодательнаго характера. Въ 1888 году состоялось, однако, Высочайшее повелѣніе: «особенно важныя дѣла во время отсутствія гг. министровъ и предсѣдателей департаментовъ Государственнаго Совѣта не разсматривать». Такимъ образомъ, для разсмотрѣнія особо важныхъ дѣлъ въ комитетѣ министровъ было сдѣлано обязательнымъ присутствіе въ немъ предсѣдателей Государственнаго Совѣта. Передача дѣлъ въ Государственный Совѣтъ производилась собственною властью комитета. Высочайшее соизволеніе на эту передачу испрашивалось лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда самое представленіе поступало въ комитетъ по Высочайшему повелѣнію.

Итакъ, комитетъ министровъ въ царствованіе Александра III, въ интересахъ законности, начиналъ усваивать идею самоограниченія въ своей компетенціи.

Но законодательныя дѣла политическаго характера сохранились за комитетомъ и въ эту эпоху.

Съ самаго основанія комитета министровъ область высшей политики была отнесена къ его вѣдѣнію и удержалась за нимъ за все время царствованія Александра I, Николая I и Александра II. Въ царствованіе Александра III дѣятельность комитета въ этой области не подверглась ограниченіямъ; но комитетъ сталъ строже относиться къ вопросу о томъ, дѣйствительно ли принятіе данной исключительной мѣры оправдывается обстоятельствами. Были случаи передачи политическихъ дѣлъ въ Государственный Совѣтъ.

На долю комитета выпало прежде всего установленіе нѣкоторыхъ исключительныхъ мѣръ, направленныхъ къ внутреннему умиротворенію и охранѣ государственнаго порядка, подобно тому, какъ комитетъ же принималъ отдѣльныя мѣры въ борьбѣ съ соціально-революціоннымъ движеніемъ въ 70-хъ годахъ. Такъ, въ самомъ началѣ царство-

ванія Александра III было разсмотрѣно и окончательно редактировано комитетомъ Положеніе объ охранѣ а также и Положеніе о полицейскомъ надзорѣ; тогда же были утверждены въ комитетѣ временныя Правила о печати, усиливавшія административное воздѣйствіе на печать и ограничивавшія примѣненіе Правилъ 1865 г. Мѣрами возстановленія и охраны нарушеннаго государственнаго порядка, стоявшими въ связи съ общей политикой умиротворенія, не исчерпывалось политическое законодательство комитета министровъ. Положительныя задачи царствованія Александра III также требовали иногда примѣненія временныхъ исключительныхъ мѣръ. Такія мѣры предварительно обсуждались въ комитетѣ. Принятія неотложныхъ особыхъ мѣръ требовала иногда, напримѣръ, твердая національная политика Александра III, рѣзче прежняго поставившая начало: «Россія— для русскихъ». Ошибки и колебанія политики прежнихъ лѣтъ, съ точки зрѣнія правительства Александра III, встрѣчныя національныя теченія политическаго характера, иногда взрывы стихійнаго протеста коренного населенія побуждали правительство дѣйствовать скоро и рѣшительно. Но и здѣсь комитетъ старался дѣйствовать осторожно. Такъ, напримѣръ, Высочайше утвержденнымъ положеніемъ комитета министровъ были приняты мѣры борьбы съ тайными школами въ Царствѣ Польскомъ, но не въ законодательномъ порядкѣ,какъ настаивалъ предсѣдатель департамента гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ Стояновскій, а какъ мѣры временныя, направленныя къ достиженію на западной окраинѣ особыхъ политическихъ видовъ правительства, т.-е. окончательнаго упроченія русской народности.

За комитетомъ министровъ сохранилось также предварительное обсужденіе проектовъ Всемилостивѣйшихъ манифестовъ.

Особое довѣріе къ комитету министровъ Александра III было засвидѣтельствовано назначеніемъ въ составъ его членовъ Царской семьи. Такъ, въ 1889 г. повелѣно было присутствовать въ засѣданіяхъ комитета Наслѣднику Цесаревичу, затѣмъ великимъ князьямъ Владимиру и Алексѣю Александровичамъ, а также великому князю Михаилу Николаевичу, назначенному предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта.

Компетенція комитета министровъ по административнымъ дѣламъ была въ царствованіе Александра III нѣсколько расширена.

По повелѣнію Государя Императора Николая II Александровича комитетъ министровъ былъ упраздненъ, и значительное количество подвѣдомственныхъ ему дѣлъ перешло въ вѣдѣніе Совѣта министровъ.

Сенатъ.

Высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ, которое засталъ Петръ Великій при своемъ вступленіи на престолъ, была Боярская Дума. Съ нею онъ долженъ былъ совѣщаться; она должна была оказывать ему помощь и поддержку во всѣхъ начинаніяхъ. Учрежденіе это прекрасно исполняло свою роль при предшественникахъ Петра; оно вполнѣ соотвѣтствовало привычкамъ и образу жизни московскихъ царей, ихъ медленной и неповоротливой дѣятельности. Но теперь, — когда медленный ходъ нашей политической, экономической и общественной жизни смѣнился изумительно быстрымъ движеніемъ впередъ; когда наступило время, требовавшее отъ всѣхъ постоянной, кипучей, энергической дѣятельности, — прежняя дума должна была уступить мѣсто другому учрежденію. Оставаться она не могла, такъ какъ съ ея именемъ соединялись непріятныя для Петра и не отвѣчающія новымъ обстоятельствамъ старинныя воззрѣнія и преданія. Но этотъ переходъ къ новому учрежденію, къ сенату, совершился не сразу, а постепенно. Петръ сознавалъ необходимость въ новомъ учрежденіи, которое, будучи основано на новыхъ началахъ и приспособлено къ новой жизни, дало бы ему возможность, при его частыхъ отлучкахъ изъ столицы, освободиться отъ множества дѣлъ по управленію государствомъ и заняться тѣмъ, что было для него и для Россіи въ данную минуту всего важнѣе, т. е. общимъ надзоромъ за ходомъ дѣлъ и составленіемъ общаго плана, по которому должна была развиваться работа государственнаго механизма. Но, сознавая настоятельную нужду въ такомъ учрежденіи, Петръ не могъ вдругъ выработать для него полнаго проекта. Поэтому на первыхъ порахъ ему пришлось употребить временную мѣру: около 1700 года боярская дума, какъ учрежденіе, была уничтожена, и мѣсто ея заступила (вѣроятно, въ 1704 году) *Ближняя канцелярія*, иначе говоря, личная

канцелярія царя, куда прежніе члены боярской думы, подъ новымъ названіемъ министровъ, должны были съѣзжаться на совѣщанія, на «консиліи». Однако, учрежденіе это не могло удовлетворить Петра: члены консиліи были завалены и другими дѣлами; нѣкоторые изъ нихъ принуждены были часто выѣзжать по порученіямъ царя изъ столицы (въ это время шла кипучая работа на воронежскихъ верфяхъ). Кромѣ того, новые министры никакъ не могли отдѣлаться отъ старинной привычки докучать царю по всякому дѣлу, обращаться къ нему за разъясненіями, несмотря на то, что имъ было предоставлено право рѣшать многое самостоятельно. Пора было прекратить временное положеніе; надо было дать государству дѣйствительное высшее центральное учрежденіе и въ немъ создать себѣ дѣятельнаго и могущественнаго помощника, тѣмъ болѣе, что и сами обстоятельства побуждали къ этому. Наступилъ 1711-й годъ. Шведская война затягивалась, а къ ней присоединялась турецкая, потребовавшая отъѣзда государя изъ столицы (прутскій походъ); денегъ и людей требовалось еще болѣе, чѣмъ прежде, а финансы государства были въ весьма плохомъ состояніи: расходы превышали доходы, и не было сомнѣнія, что неисправность со стороны служащихъ и казнокрадство были главными причинами этого. Самъ Петръ не могъ со всѣми дѣлами управиться, поручить же сложное дѣло управленія государствомъ другому лицу, при своемъ недовѣріи къ единоличному управленію, онъ не желалъ. Такимъ образомъ, сами обстоятельства заставляли его ввести учрежденіе,—основанное на коллегіальномъ началѣ, съ обширными полномочіями и съ строгою отвѣтственностью,—которое могло бы на время замѣнить его самого. Такъ, 22-го февраля было опредѣлено: «быть для отлучекъ нашихъ правительствующему сенату для управленія». Откуда явилась мысль учредить именно сенатъ, сказать трудно; но учрежденіе это нельзя считать заимствованнымъ съ Запада, подобно коллегіямъ. Собственно говоря, заимствованы были только имя учрежденія и титулы его членовъ; по существу же своему это учрежденіе имѣло связь съ боярскою думою. Иначе говоря, мысль создать именно сенатъ могла подать Швеція, находившаяся въ это время въ положеніи весьма сходномъ съ положеніемъ Россіи (отлучки Карла XII), гдѣ сенатъ удачно завѣдывалъ государственнымъ управленіемъ; но, при осуществленіи этой мысли, русскій сенатъ не становился копіей съ сената шведскаго. Власть сената опредѣлена была указомъ 2-го марта 1711 года. Въ этомъ указѣ говорилось: «Повелѣ-

ваемъ всѣмъ, кому о томъ вѣдать надлежитъ, какъ духовнымъ, такъ и мирскимъ, военнаго и земскаго управленія высшимъ и нижнимъ чинамъ, что мы для всегдашнихъ нашихъ въ сихъ войнахъ отлучекъ опредѣлили *управительный сенатъ*, которому всякъ и ихъ указамъ да будетъ послушенъ такъ, какъ намъ самому, подъ жестокимъ наказаніемъ и смертью, по винѣ смотря».

Новое учрежденіе состояло изъ 9-ти членовъ и оберъ-секретаря,— начальника канцеляріи при сенатѣ, — лица, передъ нимъ отвѣтственнаго. Инструкція, данная Петромъ сенату, возлагала на это учрежденіе, главнымъ образомъ, слѣдующія обязанности: 1) «судъ имѣть нелицепріятный и неправедныхъ судей наказывать отнятіемъ чести и всего имѣнія»; судъ и надзоръ за правосудіемъ поставлены были главною задачею сената, такъ какъ безъ этого немыслимо благосостояніе государства; 2) «денегъ, какъ возможно, собирать, понеже деньги суть артеріею войны», и, наконецъ, 3) дворянъ собрать молодыхъ для запаса въ офицеры, а наипаче тѣхъ, которые кроются, сыскать; такожъ тысячу человѣкъ людей боярскихъ грамотныхъ для того жъ».

Но здѣсь указаны лишь главнѣйшія задачи сената; на практикѣ же дѣятельность новаго учрежденія должна была сдѣлаться чрезвычайно обширною. Настоятельная необходимость требовала побольше денегъ: сенатъ долженъ былъ «смотрѣть во всемъ государствѣ расходовъ и ненужные, а особливо напрасные, оставить». Нужны были для войнъ люди: сенатъ долженъ былъ тщательно слѣдить за тѣмъ, чтобы они по старинной русской привычкѣ не скрывались, не числились «въ нѣтѣхъ». Для государства нуженъ былъ справедливый, нелицепріятный судъ: сенатъ обязанъ былъ строго слѣдить за отправленіемъ суда по всему государству, обличать и карать виновныхъ. Необходимо было стройное управленіе: сенатъ долженъ былъ внимательно наблюдать за всѣми органами, какъ центральнаго, такъ и областного управленія. Но кромѣ этихъ главныхъ обязанностей сенатъ имѣлъ еще множество второстепенныхъ, которыя даже трудно перечислить. Словомъ, сенатъ явился высшимъ судебнымъ, высшимъ надзирающимъ и высшимъ административнымъ учрежденіемъ, при чемъ его широкая административная власть, довольно неопредѣленно поставленная самимъ Петромъ, нерѣдко переходила изъ предѣловъ административной въ законодательную, и сенатъ становился дѣйствительно «правительствующимъ»: ему на время было предоставлено, такъ сказать, регентство въ государствѣ. Такое положеніе сената было обезпечено слѣдующими словами

царскаго указа: «всякъ да будетъ послушенъ сенату подъ жестокимъ наказаніемъ или смертью, по винѣ смотря».

Сенатъ въ первые же годы своего существованія развилъ изумительную, до того времени небывалую дѣятельность. Наборъ войска, его обмундированіе, вооруженіе, отправка, снабженіе провіантомъ, заготовка и отправка лѣса для флота, поощреніе торговли и мануфактуръ, приведеніе въ порядокъ финансовъ и забота объ усиленіи денежныхъ средствъ, мѣры противъ пожаровъ, разбоевъ, моровой язвы; мѣры по успѣшной постройкѣ каналовъ, дорогъ, по безопасности границъ отъ разныхъ кочевыхъ народовъ и т. д., — всего невозможно и перечислить, — все это не миновало его рукъ, такъ что во многихъ случаяхъ даже трудно сказать, гдѣ кончалась власть сената и начиналась власть монарха. Въ сферѣ суда рѣшенія сената были безапелляціонны, хотя бы и неправильны. А между тѣмъ сенату, съ котораго все требовалось («понеже все у него въ рукахъ»), — и требовалась притомъ быстрота исполненія, — часто приходилось дѣйствовать при обстоятельствахъ весьма затруднительныхъ: указы его въ губерніяхъ сплошь и рядомъ не исполнялись; подымалась волокита, въ которой виноваты были представители областного управленія, не привыкшіе еще къ той кипучей дѣятельности, которой отъ всѣхъ требовалъ дѣятельный царь. Да и въ самомъ сенатѣ дѣла шли не всегда «изрядно». Такъ, генералъ-ревизоръ Зотовъ (должность эта была учреждена при сенатѣ для надзора за быстротою и правильностью дѣлопроизводства) въ 1718 г. жалуется царю, что сенаторы неаккуратно посѣщаютъ общія собранія; что протоколы рѣшеннымъ дѣламъ почти не составляются; что годовыя вѣдомости въ сенатъ почти ни откуда не поступаютъ, а штрафы, налагаемые сенатомъ, поступаютъ неисправно. Онъ жалуется на нерадѣніе сената, на его послабленіе людямъ, не исполняющимъ указовъ. Съ другой стороны, поступали къ царю жалобы на различныя притѣсненія отъ сената. Ко всему этому присоединялись: вражда, ссоры и споры между сенаторами и между ними и губернаторами. Такъ, московскій губернаторъ кн. Ромадоновскій жалуется царю, что ему нѣтъ возможности управлять губерніей: «господа сенаты» добрыхъ служащихъ давать ему не хотятъ; по его доношеніямъ довольства и письменнаго указа не чинятъ; по многимъ дѣламъ приказываютъ словесно, а многихъ доношеній и не принимаютъ... Казанскій вице-губернаторъ Кудрявцевъ пишетъ своему пріятелю, что онъ просилъ у царя отставки, такъ какъ ему служить «несносно

стало»: «по указамъ отъ правительствующаго сената трудно управляться... другія губерніи жалуютъ, а на нашу все прибавляютъ, и когда ихъ превосходительству (сенату) приносимъ оправданіе, здраваго разсмотрѣнія не чинятъ и не принимаютъ».

Мы уже видѣли, какъ много обязанностей лежало на сенатѣ, и потому не станемъ обвинять его вмѣстѣ съ Ромадоновскимъ и Кудрявцевымъ: молодому учрежденію не было физической возможности дѣйствовать вполнѣ исправно.

Таковъ былъ первый періодъ въ дѣятельности петровскаго сената, продолжавшійся до 1718 г., т. е. до учрежденія коллегій. Въ этотъ періодъ сенату принадлежала фактически высшая власть въ государствѣ. Учрежденіе коллегій не могло не повлечь за собою и нѣкоторыхъ существенныхъ измѣненій въ положеніи сената. Съ учрежденіемъ коллегій всѣ административныя функціи сената отходятъ къ нимъ. Существованіе самого сената должно было бы прекратиться; но для объединенія административныхъ мѣръ установлено было общее собраніе президентовъ коллегій, и на него перенесено было названіе сената. Этотъ новый сенатъ является учрежденіемъ, не постоянно дѣйствующимъ, а только временнымъ собраніемъ президентовъ, которое составляется въ случаѣ, если кто-нибудь изъ нихъ не можетъ рѣшить дѣла въ своей коллегіи. Сенатъ не имѣлъ теперь и судебной функціи. За нимъ изъ дѣлъ, не подлежащихъ вѣдѣнію коллегій, оставалось только право баллотировать производство въ высшіе чины. Отношенія сената къ областнымъ учрежденіямъ почти совсѣмъ прекратились: областные начальники должны были теперь, смотря по дѣлу, обращаться къ той или другой коллегіи и только въ чрезвычайныхъ случаяхъ,—войны, моровой язвы, бунта,—къ сенату. Но все-таки сенатъ въ это время оставался для всѣхъ коллегій высшей инстанціей, наблюдающей за ними и разрѣшающей ихъ недоразумѣнія,—инстанціей, къ которой онѣ обращаются, когда дѣло превышаетъ ихъ власть. Такимъ образомъ, сенатъ освобожденъ былъ отъ заваливавшихъ его мелкихъ дѣлъ, и ему дано было больше простора въ дѣлахъ высшихъ, государственныхъ.

Но наибольшія измѣненія, которымъ подвергался сенатъ при Петрѣ I, послѣдовали въ 1722 году.

Учреждая сенатъ изъ президентовъ коллегій, Петръ, конечно, имѣлъ въ виду составить высшее правительственное учрежденіе изъ

людей спеціальныхъ, изъ администраторовъ, близко знакомыхъ со всѣми подробностями управленія.

Но составъ сената изъ президентовъ коллегій не соотвѣтствовалъ одной изъ главныхъ цѣлей его учрежденія: контролировать дѣйствія коллегій и рѣшать дѣла по апелляціоннымъ на нихъ жалобамъ. Петръ самъ понималъ это, говоря: «Сіе сначала неосмотря учинено». Дѣйствительно, президенты коллегій и безъ того были обременены своими прямыми обязанностями, и притомъ имъ приходилось контролировать собственныя дѣйствія. Сенатъ долженъ былъ получить свой особый составъ, независимый отъ коллегій. Но при этомъ измѣненіи состава сената въ числѣ его членовъ все-таки остались президенты коллегій: военной, адмиралтейской, иностранной и бергъ-коллегіи. Законодательная функція окончательно была отнята отъ сената, хотя и прежде она проявлялась лишь въ частныхъ случаяхъ. Съ устройствомъ же коллегій сенатъ перестаетъ быть и непосредственнымъ административнымъ органомъ. На него теперь возлагается, главнымъ образомъ, только контроль надъ прочими органами администраціи; ему же передаются и функціи упраздненной къ этому времени ревизіонъ-коллегіи. Надзоръ сената надъ судебными коллегіями выражался въ томъ, что въ сенатъ могли быть подаваемы какъ частныя, такъ и апелляціонныя жалобы на эти коллегіи, для чего учреждена была при сенатѣ должность *генералъ-рекетмейстера*. Послѣдній долженъ былъ разсматривать апелляціонныя дѣла, переносимыя изъ коллегій въ сенатъ. При переносѣ какого-либо дѣла въ сенатъ, рекетмейстеръ долженъ былъ составлять изъ него записку и по ней докладывать это дѣло сенату. По жалобамъ на неисправность или «волокиту» въ высшихъ судебныхъ учрежденіяхъ столицы рекетмейстеръ долженъ былъ лично являться въ нихъ, отдавая, по разсмотрѣніи всѣхъ обстоятельствъ, виновнаго на судъ сената. Въ случаяхъ же особенныхъ злоупотребленій со стороны присутственныхъ мѣстъ, онъ могъ являться съ докладомъ прямо къ государю. Просьбы, адресованныя на имя государя, поступали къ нему на предварительное разсмотрѣніе. Къ нему же обращались и иностранцы, не знавшіе дѣлопроизводства въ Россіи; они имѣли право лично ему подавать прошенія, требуя отъ него совѣта и помощи.

Далѣе, при сенатѣ учреждена была еще должность *герольдмейстера*, въ вѣдѣніи котораго находилось все дворянство имперіи. Онъ выдавалъ удостовѣренія въ дворянскомъ достоинствѣ и снабжалъ

дворянскіе роды гербами. Ему поручено было вести списки всѣхъ гражданскихъ и придворныхъ чиновъ и ихъ дѣтей. Онъ же долженъ былъ наблюдать, чтобы дѣти дворянъ получали образованіе и не уклонялись отъ службы. Онъ, наконецъ, представлялъ сенату требуемыхъ имъ кандидатовъ на должности и производилъ смотры служащимъ.

Создавъ такое важное въ государствѣ учрежденіе, какъ сенатъ, Петръ Великій не могъ оставить его безъ надзора. Для такого надзора недостаточно было имѣть такихъ чиновниковъ, какъ *фискалы*. Фискалъ не сидѣлъ въ присутствіи сената, и надзоръ его былъ тайный. Притомъ фискалы не предупреждали злоупотребленій, а только обнаруживали ихъ. Необходимо было для надзора за правильностью дѣйствій сената учредить особую, спеціальную должность. Первую попытку къ установленію такого надзора Петръ сдѣлалъ еще въ 1715 году учрежденіемъ должности *генералъ-ревизора*. Въ 1720 г. обязанность эта была передана *оберъ-секретарю* сената, а въ 1721 г.—штабъ-офицерамъ гвардіи, которые должны были присутствовать въ сенатѣ и по песочнымъ часамъ наблюдать время, назначенное сенату для того или другого дѣла. Они имѣли право даже подвергать сенаторовъ аресту. Впрочемъ, послѣдняя мѣра принята была временно, «пока не будетъ выбранъ государственный фискалъ». Только въ 1722 г. Петръ окончательно остановился на *прокуратурѣ*, какъ на учрежденіи, общемъ для всѣхъ коллегіальныхъ мѣстъ. Во главѣ всей прокуратуры сталъ *генералъ-прокуроръ*, который обязанъ былъ всегда находиться въ сенатѣ на его засѣданіяхъ и слѣдить, чтобы всѣ дѣла докладывались правильно, по извѣстному порядку; чтобы обсуждались они сенаторами спокойно, безъ брани и шума *); чтобы голоса подавались въ установленномъ порядкѣ и записывались въ протоколы; чтобы рѣшенія сената строго согласовались съ законами**).

---

*) При тогдашнихъ нравахъ столкновенія происходили довольно часто.

**) «Учрежденіе должности генералъ-прокурора и подчиненныхъ ему колежскихъ прокуроровъ рѣзко отличается отъ учрежденія фискаловъ. Фискалы были средствомъ сенатскаго надзора въ губерніяхъ и другихъ мѣстахъ управленія; прокуратура являлась средствомъ контроля надъ дѣятельностью сената и коллегій. Должность генералъ-прокурора была вызвана двумя обстоятельствами: во-первыхъ, потребностью посредствующаго органа между сенатомъ и верховною властью; во-вторыхъ, необходимостью надзора за дѣятельностью сената, часто не оправдывавшаго надеждъ, возложенныхъ на него преобразователемъ». *Градовскій.*—«Начала рус. госуд. права», стр. 205.

Первымъ генералъ-прокуроромъ былъ Ягужинскій, а его помощникомъ, оберъ-прокуроромъ, Скорняковъ-Писаревъ.

Учредивъ сенатъ, Петръ Великій создалъ у насъ такой высшій правительственный авторитетъ, который, будучи подчиненъ самодержавной власти, дѣйствовалъ иногда и какъ самостоятельный, высшій органъ управленія, соединяя въ себѣ функціи позднѣйшихъ учрежденій: государственнаго совѣта, комитета министровъ и судебнаго сената. Словомъ, своему сенату Петръ Великій поручилъ самодѣятельную власть, какой не имѣла никогда боярская дума; только важнѣйшія дѣла онъ велѣлъ представлять на утвержденіе государя, вмѣстѣ съ мнѣніемъ сената, а прочія сенатъ могъ рѣшать окончательно, и въ этомъ смыслѣ сенатъ былъ названъ «правительствующимъ». Жаловаться на рѣшенія сената было запрещено. Сенату было предоставлено обсужденіе и обнародованіе утвержденныхъ государемъ законовъ и указовъ, какъ собственно государевыхъ, данныхъ сенату, такъ и сенатскихъ, даваемыхъ всѣмъ прочимъ мѣстамъ. Сенату повелѣно было печатать эти указы и разсылать ихъ по учрежденіямъ имперіи. Такимъ образомъ, законодательство впервые становилось гласнымъ.

При преемникахъ Петра Великаго сенатъ то терялъ свое первоначальное значеніе, то снова пріобрѣталъ его.

Прослѣдимъ вкратцѣ исторію сената отъ смерти Петра I до императора Александра II *).

Со смертью великаго преобразователя въ исторіи сената начинается продолжительный періодъ упадка, длившійся до 1741 года, т.-е. до вступленія на престолъ императрицы Елизаветы Петровны.

Съ первыхъ же дней царствованія императрицы Екатерины I началась ожесточенная борьба между всесильнымъ Меншиковымъ и сенатомъ, который препятствовалъ ему самовластно распоряжаться государственными дѣлами. По его настоянію Екатерина I согласилась на учрежденіе Верховнаго тайнаго совѣта съ подчиненіемъ ему и сената и синода. Въ новомъ учрежденіи получили мѣста и нѣкоторые изъ вельможъ, враждебно относившихся къ Меншикому и къ Екатеринѣ I, и, такимъ образомъ, прежнее значеніе сената было принесено въ жертву честолюбію Меншикова и умиротворенію партіи

*) См. въ соч. проф. *Градовскаго*: «Начала русскаго государственнаго права» т. II, стр. 242—262.

недовольныхъ вельможъ, стремившихся взять подъ свою опеку верховную власть *). Этимъ стремленіямъ было благопріятно и кратковременное царствованіе юнаго императора Петра II. Учрежденный сначала для «важнѣйшихъ» дѣлъ, совѣтъ постепенно подчинилъ себѣ всѣ части управленія. Онъ присвоилъ себѣ право назначать сенаторовъ, ограничилъ право сената опредѣлять на должности, унизилъ и судебное его значеніе, предписавъ, чтобы рѣшенія сената по важнѣйшимъ уголовнымъ дѣламъ поступали на утвержденіе совѣта. О всѣхъ важнѣйшихъ и требующихъ Высочайшаго разрѣшенія дѣлахъ сенатъ, на-ряду съ прочими коллегіями, долженъ былъ представлять въ совѣтъ; дозволено было приносить въ совѣтъ апелляціи на сенатъ, какъ и на коллегіи. Сенатъ долженъ былъ посылать доношенія въ совѣтъ, а отъ совѣта получалъ указы. Внѣшнимъ образомъ эта зависимость сената отъ совѣта выразилась замѣною названія «правительствующій» названіемъ «высокій».

Какъ извѣстно, замыслы Верховнаго тайнаго совѣта,—этого чисто олигархическаго учрежденія,—открыто обнаружились послѣ смерти императора Петра II въ попыткѣ не только фактически, но и юридически ограничить въ свою пользу власть вновь избранной императрицы Анны Іоанновны. Но императрица, опираясь на партію, враждебную «верховникамъ», торжественно отреклась отъ «кондицій», навязанныхъ ей до вступленія на престолъ олигархами. По просьбѣ генералитета и дворянства, она издала затѣмъ указъ объ уничтоженіи Верховнаго тайнаго совѣта и о возстановленіи сената въ прежней его силѣ. Число сенаторовъ было 21; кромѣ Остермана, въ составѣ сената не было ни одного иноземца. На нѣкоторое время сенатъ снова сосредоточилъ все управленіе въ своихъ рукахъ и проявилъ на первыхъ порахъ довольно энергичную дѣятельность. Однимъ изъ важнѣйшихъ мѣропріятій, проведенныхъ новымъ сенатомъ, было уничтоженіе весьма невыгоднаго для средняго дворянства закона о единонаслѣдіи, который, кромѣ того, и не соотвѣтствовалъ русскимъ (да и вообще славянскимъ) воззрѣніямъ на наслѣдованіе имущества. Затѣмъ, сенатъ провелъ весьма важную мѣру въ судопроизводствѣ: во всѣхъ судныхъ мѣстахъ, по примѣру прежнихъ приказовъ, рѣшено было спорныя дѣла слушать въ присутствіи истцовъ и отвѣтчиковъ,

*) Кромѣ императрицы, герцога Голштинскаго и Меншикова, тамъ засѣдали: Апраксинъ, кн. Д. М. Голицынъ и Остерманъ.

которымъ, однако, не давалось права говорить рѣчи и заводить споры, «дабы отъ того въ слушаніи дѣлъ помѣшательства и затрудненія не происходило».

Вскорѣ сенатъ былъ нѣсколько преобразованъ. Для болѣе основательнаго и быстраго разсмотрѣнія дѣлъ онъ раздѣленъ былъ на пять департаментовъ *). Предписано было разсматривать дѣла сначала по департаментамъ, а потомъ въ общемъ собраніи. Однако, на практикѣ, на первыхъ порахъ, общія собранія не могли осуществляться, такъ какъ съ переѣздомъ Анны Іоанновны изъ Москвы въ Петербургъ сенатъ раздѣлился: семь сенаторовъ было взято въ Петербургъ, остальные остались въ Москвѣ. На неудобство такого порядка обратилъ вниманіе оберъ-прокуроръ Масловъ. «Нынѣ,—говоритъ онъ въ своемъ рапортѣ императрицѣ,—въ Петербургѣ сенаторовъ семь человѣкъ; только полнаго собранія никогда не бываетъ, и рѣдко случается, чтобы собралось три или четыре члена; обыкновенно же собираются по два; прочіе же не присутствуютъ, одни—за болѣзнью, другіе—за дежурствомъ при дворѣ, иные обязаны другими дѣлами; и хотя къ отсутствующимъ дѣла посылаются на домъ, однако, за болѣзнями, дѣлъ слушать и резолюцій крѣпить не могутъ; которыя же государственныя дѣла требуютъ основательнаго разсужденія, по такимъ безъ общаго собранія заочно сенаторовъ согласить очень трудно». Вѣроятно, вслѣдствіе этого представленія въ 1733 году велѣно было оставшимся въ Москвѣ сенаторамъ со всею канцеляріей быть въ Петербургѣ и присутствовать въ общемъ собраніи, въ Москвѣ же оставить отъ сената контору, которая должна была находиться въ завѣдываніи московскаго генералъ-губернатора.

Сенаторы переѣхали въ Петербургъ съ старою привычкой поздно съѣзжаться въ засѣданіе и рано разъѣзжаться. Многіе подъ разными предлогами манкировали службой. Такое нерадѣніе къ государственнымъ дѣламъ не разъ вызывало укоры со стороны императрицы, что однако, мало помогало.

Причиною такого неаккуратнаго отношенія сенаторовъ къ службѣ были два обстоятельства: во-первыхъ, еще въ 1731 году, по происками Остермана и нѣмецкой партіи, былъ отставленъ отъ должности генералъ-прокуроръ Ягужинскій, пользовавшійся большимъ автори-

*) Духовныхъ дѣлъ, военныхъ дѣлъ, государственныхъ доходовъ и расходовъ, юстиціи, торговли и промышленности.

тетомъ въ глазахъ сенаторовъ и многихъ представителей высшей администраціи; во-вторыхъ, вскорѣ послѣ его удаленія,—по происками той же партіи,—былъ учрежденъ изъ немногихъ лицъ совѣтъ, подъ именемъ Кабинета, которому ввѣренъ былъ надзоръ за всѣми государственными установленіями, въ томъ числѣ и за сенатомъ. Сенату, синоду, коллегіямъ, приказамъ и канцеляріямъ велѣно было подавать въ кабинетъ ежемѣсячные рапорты о челобитчиковыхъ дѣлахъ для усмотрѣнія, рѣшаются ли они въ этихъ учрежденіяхъ безъ волокиты. Такое недовѣріе правительства не могло не казаться оскорбительнымъ для учрежденія, которое нѣкогда почти самостоятельно завѣдывало главнѣйшими государственными дѣлами. Теперь сенатъ потерялъ значеніе даже въ глазахъ собственныхъ своихъ членовъ, большинство которыхъ перестало являться на службу. Впрочемъ, подъ конецъ царствованія Анны Іоанновны значеніе сената нѣсколько поднялось: введены были общія засѣданія кабинета съ сенатомъ, что, вѣроятно, объясняется желаніемъ Бирона заручиться расположеніемъ сената и его партіи при разрѣшеніи вопроса о регенствѣ, на которое разсчитывалъ Биронъ.

По смерти Анны Іоанновны и низверженіи Бирона,—когда кабинетъ, служившій раньше честолюбію Остермана, сдѣлался на нѣкоторое время орудіемъ въ рукахъ Миниха, а затѣмъ опять Остермана,—сенатъ снова совершенно потерялъ свое значеніе.

Но партіи, боровшіяся за преобладаніе, и люди, возстававшіе противъ учрежденій Петра Великаго, истощили свои силы. На престолъ вступила Елизавета Петровна, возвратившая правительственную дѣятельность къ идеямъ, завѣщаннымъ Петромъ I. Вскорѣ по вступленіи на престолъ она возстановила значеніе сената, уничтоживъ кабинетъ. Правительствующій Сенатъ получилъ при ней «прежнюю бывшую свою силу и власть въ правленіи внутреннихъ всякаго званія государственныхъ дѣлъ». Эта мѣра была принята,—какъ объявлялъ указъ императрицы,—«къ отвращенію бывшихъ до сего времени непорядковъ въ правленіи государства», виновниками которыхъ Елизавета Петровна справедливо считала и верховный тайный совѣтъ и кабинетъ. Возстановленіе сената на этотъ разъ было дѣйствительное. Въ его распоряженіе отдано было внутреннее управленіе; для завѣдыванія же иностранными дѣлами была учреждена должность государственнаго канцлера.

Новый двадцатилѣтній періодъ могущества сената, сдѣлавша-

гося дѣйствительно «правительствующимъ», ознаменованъ его дѣятельнымъ участіемъ во всѣхъ внутреннихъ мѣропріятіяхъ Елизаветы Петровны. Ему предоставленъ былъ рѣшающій голосъ во множествѣ дѣлъ, касавшихся финансовъ, народнаго благосостоянія, торговли, промышленности, мѣстнаго управленія, военной администраціи, народнаго образованія. По его иниціативѣ предпринято было государственное межеваніе, которое впослѣдтсвіи было организовано при Екатеринѣ II. Въ его вѣдѣніе отданъ былъ московскій университетъ; по его указу открыта была академія художествъ. Въ 1760 году онъ велѣлъ сочинить и представить себѣ штаты и планъ для учрежденія гимназій и школъ въ губерніяхъ. Словомъ, всѣ части управленія были подъ его строгимъ контролемъ, и въ полной отъ него зависимости; онъ былъ для императрицы выражаясь языкомъ Петра Великаго, ея «высокоповѣреннымъ», и Елизавета Петровна часто присутствовала въ его засѣданіяхъ.

Однако, въ царствованіе Елизаветы Петровны значеніе сената вполнѣ не опредѣлилось. Сенату приходилось заниматься такими дѣлами, которыя совершенно не соотвѣтствовали его прямому назначенію. То сенатъ вызываетъ подрядчиковъ для каменной кладки при устройствѣ канала и торгуется съ ними, убѣждая ихъ сдѣлать уступку; то послѣ долгихъ разсужденій постановляетъ объявить купцамъ, чтобы они казенную соль продавали однимъ только крестьянамъ и прочимъ «подлымъ» людямъ, дабы скупщики не продавали ее по высокимъ цѣнамъ; то вызываетъ членовъ какой-либо коллегіи и учиняетъ имъ «репримандъ» за неявку на службу (обычное явленіе); то рѣшаетъ дѣло о неправильномъ расходованіи казенныхъ денегъ какимъ-либо губернаторомъ; то разслѣдуетъ дѣло о столкновеніи провинціальнаго архіерея съ воеводой и ссорится съ синодомъ; то разбираетъ жалобу синода на поведеніе полицейскаго чиновника, учинившаго во время ночного объѣзда города оскорбленіе дьякону, или по жалобѣ синода приказываетъ военной коллегіи разслѣдовать дѣло объ обидахъ, причиняемыхъ солдатами новокрещеннымъ инородцамъ. Но больше всего сенатъ въ эту эпоху занятъ хозяйствомъ имперіи и особенно вопросомъ о правильномъ снабженіи областей солью,—вопросомъ, имѣвшимъ тогда особенное значеніе. Сенатъ разрѣшалъ вопросъ о томъ, что холстъ, сукно и полотно фабриканты могутъ выдѣлывать какой угодно ширины; онъ же завѣдывалъ генеральнымъ межеваніемъ Россіи, а въ то же время постановлялъ о на-

казаніи бѣглыхъ солдатъ и рекрутъ плетьми; разбиралъ жалобу провинціальнаго полицеймейстера на губернатора, который «во время пожара, пріѣхавъ съ псовой охоты, наѣзжалъ на него, полицеймейстера, на лошади при всемъ народѣ, билъ его по головѣ и бранилъ шельмою, каналья и пьяницей»...

Сенатъ былъ заваленъ подобными дѣлами, и, въ виду осложненій во внѣшней политикѣ передъ семилѣтней войной, особенно былъ занятъ тѣмъ дѣломъ, которое и при Петрѣ составляло его главнѣйшую заботу: «денегъ какъ можно болѣе собирать, ибо деньги суть артеріею войны».

При такой многотрудной и многосложной дѣятельности сенату приходилось еще считаться съ сильнымъ врагомъ, добивавшимся, изъ честолюбія и личныхъ счетовъ съ нѣкоторыми сенаторами, упраздненія сената и возстановленія кабинета министровъ. То былъ канцлеръ Бестужевъ, который пользовался каждымъ промахомъ сената, чтобы дискредитировать это учрежденіе въ глазахъ императрицы. Но его происки оставались безуспѣшны: отказаться отъ возстановленнаго ею отцовскаго учрежденія и возвратиться къ кабинету, напоминавшему ей самое ненавистное время, императрица считала для себя крайнимъ униженіемъ.

Заваленный текущими дѣлами, сенатъ въ 1755 году долженъ былъ еще заниматься разсмотрѣніемъ статей подготовлявшагося новаго уложенія о наказаніяхъ. Въ іюлѣ этого года сенатъ докладывалъ императрицѣ, что «новаго уложенія сочинены двѣ части, судная и криминальная, съ ихъ процессами и съ изъясненіемъ, на какомъ основаніи каждая глава и пунктъ сочинены»; что эти двѣ части «сенатомъ, а нѣкоторыя части сообща съ синодомъ, одобрены и подносятся для Высочайшей конфирмаціи». Нѣтъ возможности въ краткомъ очеркѣ перечислить тѣ многообразныя дѣла,—и мелочныя и важныя,—которыми былъ заваленъ въ эту эпоху сенатъ. Достаточно сказать, что всякій такъ называемый «начальникъ отдѣльной части» считалъ долгомъ о всякомъ своемъ недоразумѣніи и недоумѣніи сноситься съ сенатомъ и просить его указанія.

Сенатъ разсматривалъ уложеніе,—составленіемъ котораго, въ особой комиссіи, руководилъ проф. Штрубе,—а въ то же время сенатъ «зналъ, какъ въ Петербургѣ разныхъ чиновъ люди, нанимая для ѣзды въ городѣ и около города ямщиковъ съ лошадьми, ѣздятъ такъ скоро, что лошади падаютъ, а если извозчикъ скоро не поѣдетъ,

то самъ ѣздокъ и его люди немилостиво бьютъ извозчика», и особымъ указомъ запрещаетъ это, стремясь положить конецъ нарушеніямъ закона и всякимъ самоуправствамъ. Естественно, что сенатъ могъ, такъ сказать, разбросаться въ этой многообразной дѣятельности и упустить изъ виду главнѣйшую цѣль своего назначенія. Но императрица въ этомъ отношеніи старалась оказать поддержку ему. Вотъ, напримѣръ, характерный ея указъ сенату: «Съ какимъ прискорбіемъ, по нашей къ подданнымъ любви, мы должны видѣть, что установленные для блаженства и благосостоянія государства многіе законы своего исполненія не имѣютъ отъ внутреннихъ общихъ непріятелей, которые свою беззаконную прибыль присягѣ, долгу и чести предпочитаютъ. Сенату нашему, яко первому государственному мѣсту, по своей должности и по данной власти, давно бы надлежало истребить многіе по подчиненнымъ ему мѣстамъ непорядки». Далѣе въ этомъ указѣ рисуется печальная картина тогдашнихъ нравовъ:

«Несытая алчба корысти дошла до того, что нѣкоторыя мѣста, учрежденныя для правосудія, сдѣлались торжищемъ; лихоимство и пристрастіе сдѣлалось предводительствомъ судей, а потворство и упущенія—ободреніемъ беззаконникамъ. Въ такомъ достойномъ сожалѣнія состояніи находятся многія дѣла въ государствѣ и бѣдные, утѣсненные неправосудіемъ, люди»... Далѣе въ этомъ указѣ говорится: «многія вредныя обстоятельства у всѣхъ передъ глазами: продолженіе судовъ (волокита), во многихъ мѣстахъ разоренія, черезъ мѣру богатящіеся судьи, безконечныя слѣдствія, похищенія нашего интереса отъ тѣхъ, кои его сохранять опредѣлены, воровство въ продажѣ соли, при наборѣ рекрутъ и при всякомъ на народѣ наборѣ въ необходимыхъ государству нуждахъ»...

На сенатъ возлагается по этому указу обязанность всѣ свои силы и старанія употребить къ возстановленію желаннаго народнаго благосостоянія, прекращать и искоренять всѣмъ извѣстное зло: «всякій сенаторъ по своей чистой совѣсти долженъ представить о происходящемъ вредѣ въ государствѣ и о беззаконникахъ, ему извѣстныхъ, безъ всякаго пристрастія, дабы тѣмъ злымъ пощады, а невиннымъ напрасной бѣды не принести»... Сенатъ долженъ былъ «заблужденія въ мѣстахъ исправлять, подозрительныхъ судей смѣнять и *паче всего изыскивать причины къ достиженію правды*».

Въ царствованіе Петра III въ исторіи сената произошла нѣкоторая перемѣна. Давно уже было замѣчено, что сенатъ обремененъ

судными дѣлами по апелляціямъ и не имѣетъ времени заниматься государственными дѣлами. Еще Ив. Шуваловъ совѣтовалъ Елизаветѣ Петровнѣ «учредить въ Москвѣ въ сенатской конторѣ нѣсколько сенаторовъ, придавъ къ нимъ нѣсколько достойныхъ членовъ, дабы апелляціонныхъ челобитчиковъ дѣла вершались, а сенату оставили время для дѣлъ государственныхъ». Теперь эта мысль была приведена въ исполненіе: учрежденъ былъ особый «судный департаментъ», только не въ Москвѣ, а въ Петербургѣ.

Важнѣйшимъ дѣломъ сената въ эту эпоху было окончаніе поднятаго еще Петромъ Великимъ и разработаннаго при Елизаветѣ Петровнѣ вопроса о монастырскихъ вотчинахъ. При содѣйствіи синода учреждена была подвѣдомственная сенату Коллегія Экономіи для управленія всѣми синодальными, архіерейскими, монастырскими и церковными вотчинами, для собиранія съ крестьянъ этихъ вотчинъ оброка, для правильнаго распредѣленія доходовъ по монастырямъ и для храненія остаточныхъ денегъ *). Изъ другихъ дѣлъ, какъ и прежде, сенатъ болѣе всего былъ занятъ финансами, изыскивая способы для покрытія дефицита и увеличенія государственныхъ доходовъ. И, какъ прежде, всѣ части управленія были подъ его контролемъ и въ полной отъ него зависимости; сенатъ былъ учрежденіемъ дѣйствительно «правительственнымъ», игравшимъ по отношенію къ верховной власти, по выраженію Петра Великаго, роль «высокоповѣреннаго».

Такое значеніе сената не могло сохраниться при императрицѣ Екатеринѣ II, отличавшейся независимымъ, самостоятельнымъ характеромъ и склонностью къ личному руководительству государственными дѣлами. Кромѣ того, просвѣщенная идеями XVIII вѣка, она находила многихъ сенаторовъ людьми отсталыми. Сенатъ напоминалъ ей своимъ полупатріархальнымъ отношеніемъ къ управленію боярскую думу. И вотъ, въ самомъ началѣ царствованія она приняласъ за преобразованіе сената по своимъ взглядамъ. Въ 1763 году сенатъ былъ раздѣленъ на департаменты.

Главный недостатокъ въ дѣятельности сената составляла «медлительность», происходившая отъ чрезмѣрнаго накопленія дѣлъ и отъ отсутствія правильнаго порядка въ ихъ разсмотрѣніи. Въ своемъ ма-

*) Мѣра эта при вступленіи на престолъ Екатерины II была отмѣнена, по просьбѣ духовенства, но потомъ возстановлена.

нифестѣ о раздѣленіи сената на департаменты Екатерина говоритъ: «Правило неоспоримое, что всякаго государства благосостояніе основано на внутреннемъ спокойствіи и благоденствіи обитателей и что тогда только обладатели государствъ прямо наслаждаются спокойствіемъ, когда видятъ, что подвластный имъ народъ не изнуренъ отъ разныхъ приключеній, а особливо отъ постановленныхъ надъ нимъ начальниковъ и правителей; но нельзя инаково сего достигнуть, какъ только добрымъ учрежденіемъ внутреннихъ распорядковъ и всѣхъ государственныхъ и судебныхъ правительствъ, которыя въ имперіи нашей, по состоянію нынѣшняго времени, весьма недостаточны, что можно наиболѣе всего усмотрѣть въ нашемъ сенатѣ, въ который не только апелляціонныя, но и всякаго рода дѣла изъ всего государства съ требованіемъ резолюціи вступаютъ и который столь отягченъ множественнымъ числомъ оныхъ, что превосходитъ силы человѣческія всѣ оныя дѣла рѣшить въ надлежащее время». На этомъ основаніи сенатъ былъ раздѣленъ на шесть департаментовъ, изъ которыхъ четыре должны были находиться въ Петербургѣ, а два въ Москвѣ, вмѣсто бывшей тамъ сенатской конторы. Между этими департаментами были раздѣлены всѣ дѣла, подлежавшія вѣдѣнію сената *). Во главѣ перваго департамента, вѣдавшаго дѣла внутренней и внѣшней политики, стоялъ генералъ-прокуроръ; во главѣ остальныхъ—оберъ-прокуроры. Дѣла должны были рѣшаться въ департаментахъ единогласно; въ случаѣ разногласія дѣло разсматривалось въ первомъ департаментѣ, въ присутствіи генералъ-прокурора и наличныхъ сенаторовъ изъ другихъ департаментовъ, а затѣмъ, въ случаѣ разногласія и здѣсь,—въ общемъ собраніи. Если же и здѣсь происходило разногласіе, то генералъ-прокуроръ долженъ былъ все дѣло съ сенатскими мнѣніями и со своимъ «разсужденіемъ» представить на благоусмотрѣніе императрицы.

Мы указали на «медлительность» сената, какъ на главный его недостатокъ. Манифестъ императрицы указываетъ и причины этой медлительности. Но, кромѣ причинъ, указанныхъ въ манифестѣ,

---

*) *Первый* департаментъ завѣдывалъ дѣлами внутренней и внѣшней политики; *второй*—дѣлами судными; *третій*—дѣлами Малороссіи, Остзейскихъ провинцій, Финляндіи, академіи наукъ, университета, академіи художествъ, полиціи и пр.; *четвертый*—дѣлами военными и морскими; *пятый* (въ Москвѣ)—всякими текущими государственными дѣлами; *шестой* (въ Москвѣ же)—судными дѣлами, соотвѣтственно второму петербургскому.

были и другія, именно—постоянныя ссоры, столкновенія и несогласія между сенаторами, существовавшія постоянно, со времени учрежденія сената. Это обстоятельство особенно безпокоило императрицу. Передъ раздѣленіемъ сената на департаменты она обратилась къ сенаторамъ съ слѣдующимъ указомъ, характеризующимъ и современный ей сенатъ и ее самое, какъ правительницу: «Г.г. сенаторы! Я не могу сказать, чтобы вы не имѣли патріотическаго попеченія о пользѣ моей и о пользѣ общей, но съ соболѣзнованіемъ должна вамъ сказать и то, что не съ такимъ успѣхомъ дѣла къ концу своему приходятъ, съ какимъ желательно. Причины состоятъ въ томъ, что присутствующіе въ сенатѣ имѣютъ междоусобное несогласіе, вражду и ненависть, и одинъ другого не терпятъ, а потому и раздѣляются на партіи и стараются разыскать одинъ другому причины огорчительныя. Что же отъ того рождается? Одна только безпредѣльная злоба и раздоръ. Не послѣдняя причина и сія къ несогласію, что нѣкоторые порочатъ дѣла другихъ, хотя бы они и полезны были, для того только, что не ими сдѣланы, хотя сами, однако же, ихъ никогда не сильны сдѣлать».

Не безупречны были также тогдашніе сенаторы и въ своемъ отношеніи къ казеннымъ интересамъ. Нѣкоторые изъ нихъ участвовали въ очень выгодныхъ предпріятіяхъ, какъ, напримѣръ, въ винныхъ откупахъ. Такъ, генералъ-прокуроръ Глѣбовъ, это «око государево», будучи оберъ-прокуроромъ, имѣлъ винный откупъ въ Сибири и злоупотреблялъ своимъ положеніемъ, при поблажкахъ со стороны сената. Возникло цѣлое дѣло о его злоупотребленіяхъ, которое окончилось увольненіемъ Глѣбова въ отставку «за худое поведеніе, лихоимство и корыстолюбіе». Назначая вмѣсто него на должность генералъ-прокурора кн. Вяземскаго, пользовавшагося репутаціей честнаго человѣка, императрица написала ему секретное наставленіе которое приводимъ здѣсь дословно:

«Сенатъ,—сказано въ этомъ интересномъ документѣ,—установленъ для исполненія законовъ, ему предписанныхъ, а онъ часто выдавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деньги, деревни, однимъ словомъ, почти все, и утѣснялъ прочія судебныя мѣста въ ихъ законахъ и преимуществахъ, такъ что мнѣ случалось слышать въ сенатѣ, что одной коллегіи хотѣли сдѣлать выговоръ за то только, что она свое мнѣніе осмѣлилась въ сенатъ представить, до чего, однако же, я тогда не допустила... Черезъ такія гоненія нижнихъ мѣстъ

они пришли въ столь великій упадокъ, что и регламентъ вовсе позабыли, которымъ повелѣвается противъ сенатскихъ указовъ, если оные не въ силѣ законовъ, представлять въ сенатъ, а напослѣдокъ и ко мнѣ. Раболѣпство персонъ, въ сихъ мѣстахъ находящихся, неописанное, и добра ждать неможно, пока сей вредъ не пресѣчется. Одна форма лишь канцелярская исполняется, а думать еще и нынѣ иные прямо не смѣютъ, хотя въ томъ и интересъ государственный страждетъ. Сенатъ же, вышедъ единожды изъ своихъ границъ, и нынѣ съ трудомъ привыкаетъ къ порядку, въ которомъ ему быть надлежитъ» *).

Послѣ реформы Екатерины II общее значеніе сената было не уничтожено, но ослаблено.

Сенатъ становился, по выраженію Екатерины II, «хранилищемъ законовъ, какое должно существовать въ каждомъ государствѣ». Ослаблено было, главнымъ образомъ, участіе сената въ разрѣшеніи законодательныхъ вопросовъ,—которые при Екатеринѣ II обыкновенно разсматривались въ разныхъ комиссіяхъ и въ совѣтѣ, учрежденномъ въ 1769 г.,—а также въ контролѣ надъ администраціей: намѣстники, ставшіе по «учрежденію о губерніяхъ» во главѣ мѣстныхъ установленій, находились только номинально въ зависимости отъ сената, въ большинствѣ же случаевъ сносились прямо съ верховною властью, а центральное управленіе находилось подъ контролемъ генералъ-прокурора сената и отдѣльныхъ лицъ, пользовавшихся особымъ довѣріемъ императрицы.

При императорѣ Павлѣ I важнѣйшія государственныя дѣла сосредоточены были въ собственной канцеляріи государя и, такимъ образомъ, сенатъ былъ отстраненъ отъ правительственной части. Что касается его судебной функціи, то здѣсь было обращено особенное вниманіе на быстроту дѣлопроизводства, для чего уничтоженъ былъ обычай единогласнаго рѣшенія дѣлъ, и повелѣно было рѣшать дѣла по большинству голосовъ. По нѣкоторымъ дѣламъ,—напримѣръ, по дѣламъ, касающимся казеннаго интереса,—всѣ рѣшенія должны были восходить чрезъ сенатъ на Высочайшее утвержденіе.

Императоръ Александръ I при своемъ вступленіи на престолъ засталъ всѣ учрежденія высшаго управленія въ крайнемъ разстройствѣ. Ни одно изъ нихъ не могло быть названо средоточіемъ управленія. Ни одно не имѣло строго опредѣленныхъ обязанностей и

*) *Соловьевъ.*—«Исторія Россіи», т. 26-й.

вытекавшей отсюда отвѣтственности. Ни въ одномъ изъ нихъ нельзя уже было различить основныхъ началъ его устройства. Между тѣмъ, молодой императоръ былъ проникнутъ живѣйшимъ желаніемъ внести въ государственное управленіе начала законности и отвѣтственности, которыхъ ему издавна недоставало. Желая для своей преобразовательной дѣятельности найти какую-нибудь точку опоры, онъ обратилъ вниманіе прежде всего на сенатъ, который одинъ только изъ всѣхъ наличныхъ установленій, несмотря на всѣ пережитыя имъ испытанія, сохранилъ, хотя по внѣшности, опредѣленныя черты въ своемъ устройствѣ: въ немъ жила еще идея, вложенная въ него великимъ преобразователемъ Россіи,—идея, выраженіемъ которой были названія сената: «высокоповѣренный» у Петра I и «хранилище законовъ» у Екатерины II. Проникнутый уваженіемъ къ этой идеѣ, которая казалась еще величественнѣе при всеобщемъ разстройствѣ государственныхъ установленій, императоръ Александръ I пожелалъ возстановить сенатъ, какъ верховное мѣсто правосудія и исполненія законовъ, «на прежнюю степень ему приличную, для управленія мѣстъ, ему подвластныхъ, толико нужную *)». Государь намѣренъ былъ,—какъ гласилъ указъ,—«права и преимущества правительствующаго сената, подвергавшіяся перемѣнамъ къ ослабленію и самой силы закона, поставить на незыблемомъ основаніи, какъ государственный законъ».

Но это намѣреніе императора Александра I встрѣтило значительныя препятствія. Довольно трудно было примирить прежнее значеніе «правительствующаго» сената съ тою идеей отдѣленія законодательной власти отъ исполнительной и судебной, которая была положена въ основаніе государственныхъ преобразованій Александра I. Сенатъ,—который при Петрѣ I имѣлъ «пространную власть и довѣренность своего государя и именемъ его дѣйствовалъ на всѣ дѣла имперіи»,—естественно долженъ былъ теперь замкнуться въ какой-либо спеціальной области государственнаго управленія. Образованіемъ Непремѣннаго Совѣта при государѣ (впослѣдствіи Государственнаго) обособлялась власть законодательная. Учрежденіемъ министерствъ созданы были высшіе органы власти исполнительной. Сенату оставалась область судебной власти.

Правда, по указу 1802 года сенатъ былъ признанъ «верховнымъ

*) Указъ сенату 5 іюня 1801 г.

мѣстомъ имперіи». Но вліяніе сената на всѣ части гражданскаго управленія оказалось вскорѣ чисто формальнымъ. Номинально министры были поставлены подъ надзоръ сената, которому поручалось разсмотрѣніе ихъ отчетовъ. Но весьма скоро эта отчетность превратилась въ одну обрядность. Участіе сената въ распорядительныхъ дѣйствіяхъ правительства имѣло слабое значеніе при сильномъ вліяніи министровъ и комитета министровъ. Теперь министерства сдѣлались средоточіемъ всѣхъ дѣлъ даннаго вѣдомства; въ нихъ, въ нормальномъ порядкѣ, дѣла заканчивались или восходили къ Государю (путемъ личнаго доклада министровъ или чрезъ комитетъ министровъ) помимо сената. Министры вскорѣ перестали смотрѣть на сенатъ, какъ на учрежденіе, которое можетъ ими политически руководить. Такимъ образомъ сенатъ при императорѣ Александрѣ I, потерявъ свое прежнее первенствующее административное значеніе, получилъ значеніе *судебнаго* установленія по преимуществу, а генералъ-прокуроръ сената обратился въ министра юстиціи. Это не избавило, однако, сенатъ отъ множества дѣлъ административнаго характера, которыя, по закону, поступали непосредственно на его разрѣшеніе.

Незадолго до отечественной войны была сдѣлана новая попытка преобразовать сенатъ по плану Сперанскаго, которая, однако, не имѣла успѣха.

Сперанскій, желая уничтожить ту путаницу дѣлъ, какая господствовала въ сенатѣ отъ смѣшенія судебной и административной властей, также хотѣлъ отдѣлить части правительственныя отъ судныхъ и изъ соединенія первыхъ составить сенатъ правительствующій, а изъ соединенія вторыхъ—судебный: первый,—одинъ для всей имперіи,—долженъ былъ состоять изъ министровъ и ихъ товарищей и изъ главныхъ начальниковъ отдѣльныхъ управленій, а второй—изъ сенаторовъ отъ короны и сенаторовъ по выбору отъ дворянства и долженъ былъ размѣститься по четыремъ судебнымъ округамъ: въ Петербургѣ, Москвѣ, Казани и Кіевѣ. Проекты обоихъ учрежденій были выработаны Сперанскимъ въ теченіе 1810 года и въ началѣ 1811-го года; они были сначала разсмотрѣны въ особомъ комитетѣ, затѣмъ разосланы ко всѣмъ членамъ государственнаго совѣта и въ іюнѣ 1811 года внесены въ его общее собраніе, гдѣ новое учрежденіе встрѣтило весьма упорную оппозицію. Возраженія сводились вообще къ тому, что «перемѣна учрежденія, великими монархами установленнаго и цѣлый вѣкъ существовавшаго, произведетъ печальное впе-

чатлѣніе на умы»; что раздѣленіе сената уменьшитъ его важность; что вдали отъ монарха въ него легче могутъ проникнуть слабость и пристрастіе; что такое раздѣленіе сопряжено съ большими издержками и трудностью пріискать людей на разныя сенатскія должности; что назначеніе сенаторовъ по выбору противорѣчитъ духу самодержавія и можетъ обратиться во вредъ, потому что выборы могутъ подпасть вліянію богатыхъ помѣщиковъ, которые чрезъ это пріобрѣтутъ возможность тѣснить, кого захотятъ... Во всѣхъ этихъ возраженіяхъ была значительная доля правды. Но при голосованіи большинство совѣта все-таки, по различнымъ соображеніямъ, высказалось за проектъ. Императоръ Александръ I утвердилъ мнѣніе большинства; но исполненіе не состоялось, отчасти потому, что требовало многихъ приготовительныхъ мѣръ и значительныхъ издержекъ, отчасти по обстоятельствамъ, заставлявшимъ готовиться къ войнѣ съ Наполеономъ I. Обратимся теперь къ современному состоянію сената, которое въ существенныхъ чертахъ опредѣлилось при Александрѣ II.

Со времени Александра I число дѣлъ административнаго характера, поступившихъ непосредственно въ сенатъ, все болѣе и болѣе сокращалось, и въ настоящее время въ сенатъ поступаютъ, въ весьма незначительномъ числѣ, дѣла, не имѣющія никакого общественно-политическаго значенія. Однако, по жалобамъ частныхъ лицъ любое дѣло можетъ попасть въ сенатъ. Такимъ образомъ, безъ всякой законодательной реформы, сенатъ постепенно обратился изъ высшей административной инстанціи, стоящей надъ министрами, въ инстанцію, разсматривающую жалобы только на незаконность распоряженій министровъ и подчиненныхъ имъ властей и разъясняющую имъ истинный смыслъ дѣйствующихъ законовъ, т.-е., иначе говоря, сенатъ окончательно принялъ характеръ «хранителя законовъ». Въ виду этого министры нерѣдко обращаются въ сенатъ съ рапортами, прося о разъясненіи того или иного закона. Такое обращеніе къ сенату дѣлается лишь по соображеніямъ удобства: оно предупреждаетъ возможность обжалованія распоряженій министра въ сенатъ и отмѣны ихъ сенатомъ; кромѣ того, оно является единственнымъ средствомъ устранить разномысліе между отдѣльными министрами по толкованію такого закона, который долженъ быть примѣненъ совмѣстно двумя или нѣсколькими министрами.

Въ 1892 году въ Учрежденіе Правит. Сената было внесено постановленіе, исключавшее изъ вѣдѣнія сената «высшія государственныя

установленія»; это постановленіе явилось отраженіемъ того фактически установившагося положенія вещей, что государственный совѣтъ и комитетъ министровъ ни въ какой степени подчиненія сенату не состояли. Въ настоящее время, кромѣ Государственнаго Совѣта, изъ вѣдѣнія сената изъята и Государственная Дума, какъ органъ народнаго представительства; изъяты изъ его вѣдѣнія также и тѣ учрежденія, которыя по закону состоятъ въ вѣдѣніи Государя Императора (напр., главноуправляющій собственной Е. И. В. канцеляріей и др.).

Сенатъ состоитъ изъ: 1) присутствія пр. сената, 2) прокуратуры и 3) канцеляріи.

Постоянными членами присутствія пр. сената состоятъ сенаторы, опредѣляемые по непосредственному избранію Государя (по представленію министра юстиціи), какъ изъ чиновъ гражданскихъ (первыхъ трехъ классовъ), такъ и изъ чиновъ военныхъ. Не лишаясь своего званія, сенаторы могутъ занимать должности и въ другихъ учрежденіяхъ. Несмѣняемостью они не пользуются и опредѣленнаго штатнаго жалованья не имѣютъ; оно назначается имъ по Высочайшему усмотрѣнію и можетъ быть и увеличено и уменьшено. По особому усмотрѣнію Государя, сенаторамъ поручается ревизія губерній по всѣмъ отраслямъ государственнаго управленія. Кромѣ сенаторовъ, въ засѣданіяхъ сенатскаго присутствія принимаютъ участіе министры, главноуправляющіе и генералъ-губернаторы, но лишь по дѣламъ своего вѣдомства или своихъ губерній. Кромѣ того, могутъ быть приглашаемы и постороннія лица съ совѣщательнымъ голосомъ по тѣмъ дѣламъ, для обсужденія которыхъ вызываются.

На обязанности прокуратуры лежитъ надзоръ за порядкомъ производства дѣлъ и за правильностью рѣшеній. Этотъ надзоръ въ общихъ собраніяхъ сената возлагается на министра юстиціи (въ качествѣ генералъ-прокурора), а въ департаментахъ сената—на оберъ-прокуроровъ и ихъ товарищей.

На сенатской канцеляріи лежитъ производство и подготовленіе дѣлъ къ докладу сената и самый докладъ ихъ сенатскому присутствію. Главнымъ начальникомъ сенатской канцеляріи является министръ юстиціи, а канцеляріи департаментовъ сената находятся подъ начальствомъ оберъ-прокуроровъ.

Собранія всѣхъ сенаторовъ созываются лишь въ особо торжественныхъ случаяхъ (напр., для принесенія присяги Государю, всту-

шившему на престолъ, для поздравленія Государя съ какимъ-либо выдающимся событіемъ) и дѣлового значенія не имѣютъ. Вообще же сенатъ дѣйствуетъ въ видѣ департаментовъ, общихъ ихъ собраній, соединенныхъ присутствій департаментовъ и иногда отдѣленій департаментовъ.

Сенатъ дѣлится на восемь департаментовъ: первый, второй, герольдіи, четвертый, межевой и два кассаціонныхъ (для уголовныхъ и для гражданскихъ дѣлъ). Первые три департамента называются административными (теперь точнѣе ихъ называютъ административно-судебными), а остальные — судебными.

Каждый департаментъ сената имѣетъ свои опредѣленныя вѣдомства. Въ каждый департаментъ, кромѣ перваго, ежегодно Государемъ назначается первоприсутствующій. Изъ нихъ старшій по чину считается первоприсутствующимъ и на общихъ собраніяхъ.

Познакомимся теперь съ предметами вѣдомства каждаго департамента.

Вѣдѣнію перваго департамента подлежатъ слѣдующія дѣла: 1) обнародованіе и храненіе законовъ, а также разъясненіе смысла ихъ и разрѣшеніе сомнѣній, возникающихъ при ихъ примѣненіи; 2) охраненіе и удостовѣреніе правъ и преимуществъ разныхъ состояній; 3) управленіе подчиненныхъ сенату мѣстъ и должностей; 4) судебное разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія; 5) разсмотрѣніе дѣлъ по начетамъ казны и на казну; 6) преданіе суду должностныхъ лицъ, опредѣляемыхъ Высочайшею властью на должности не выше четвертаго класса (губернаторовъ, вице-губернаторовъ, директоровъ департаментовъ въ министерствахъ и проч.), также лицъ сословныхъ и общественныхъ управленій (предводителей дворянства, членовъ земскихъ управъ и собраній, городскихъ головъ); 7) разрѣшеніе споровъ и пререканій о власти между административными учрежденіями и между ними и учрежденіями судебными; 8) разсмотрѣніе жалобъ частныхъ лицъ и общественныхъ учрежденій на административныя дѣйствія министровъ, 9) представленіе Государю о злоупотребленіяхъ по различнымъ частямъ министерскаго управленія.

Второму департаменту принадлежатъ: 1) разсмотрѣніе представленій губернскихъ присутствій, губернаторовъ и министра внутреннихъ дѣлъ; 2) разрѣшеніе, въ высшей инстанціи, жалобъ на губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія; 3) разъясненіе истиннаго смысла узаконеній по крестьянскимъ дѣламъ.

Въ вѣдѣніи департамента герольдіи находятся: 1) дѣла о дворянствѣ и родословныхъ книгахъ; 2) дѣла о перемѣнѣ фамилій; 3) сочиненіе гербовъ, списки дворянъ и лицъ, лишенныхъ дворянскаго достоинства; 4) дѣла о производствѣ въ чины до V кл. включительно.

Вѣдомству судебныхъ департаментовъ четвертаго, пятаго и межевого принадлежатъ,—въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ Судебные уставы 1864 года введены въ полномъ объемѣ,—главнымъ образомъ, слѣдующія дѣла: 1) разсмотрѣніе жалобъ на неправильное толкованіе окружными судами указовъ судебныхъ департаментовъ сената; 2) разсмотрѣніе жалобъ, отзывовъ и протестовъ на рѣшенія и приговоры прежнихъ судебныхъ мѣстъ и окружныхъ судовъ. Изъ этихъ департаментовъ пятый—уголовный, а четвертый и межевой—гражданскіе.

Кассаціонные департаменты сената (уголовный и гражданскій) установлены для завѣдыванія судебной частью въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда. Въ этомъ отношеніи Судебные уставы 1864 г. послѣдовали примѣру французскаго законодательства, которое выработало, какъ средство обезпечить правосудіе, *отмѣну* (кассацію) рѣшенія въ судебномъ учрежденіи,—если при постановленіи этого рѣшенія были нарушены существенныя формы судопроизводства или допущено неправильное примѣненіе закона,— и *передачу* дѣла на разсмотрѣніе по существу въ другомъ судѣ, равной степени съ судомъ, постановившимъ прежнее рѣшеніе.

Всѣ дѣла въ сенатѣ рѣшаются: 1) въ департаментахъ и 2) въ общихъ собраніяхъ. Общихъ собраній два: 1) одно составляется изъ департаментовъ перваго, второго и герольдіи; 2) другое—изъ департаментовъ судебныхъ и межевого. Каждый департаментъ состоитъ изъ сенаторовъ, назначенныхъ по Высочайшему усмотрѣнію въ немъ присутствовать. Для законнаго состава засѣданія департамента или его присутствія необходима наличность трехъ сенаторовъ. На общихъ собраніяхъ присутствуетъ и министръ юстиціи съ своимъ товарищемъ; въ важнѣйшихъ дѣлахъ они присутствуютъ и въ департаментахъ. При разрѣшеніи вопросовъ сенаторы подаютъ категорическія мнѣнія (въ положительномъ при отрицательномъ смыслѣ). По собраніи голосовъ, первоприсутствующій объявляетъ свое мнѣніе и принятое заключеніе *). Каждый сенаторъ имѣетъ право представить въ недѣльный срокъ особое мнѣніе.

*) Что касается голосованія, то для дѣлъ, рѣшаемыхъ сенатомъ въ качествѣ первой инстанціи (а такихъ дѣлъ теперь почти и нѣтъ), требуется едино-

Если въ департаментѣ не состоится почему-либо рѣшеніе по какому-либо дѣлу, то оно переносится въ общее собраніе. Въ общее собраніе можетъ поступить какое-либо дѣло и по Высочайшему повелѣнію для пересмотра, если на постановленіе департамента была принесена всеподданнѣйшая жалоба.

Самостоятельность и власть сенатскаго присутствія значительно умаляются надзоромъ со стороны прокуратуры. Если, напримѣръ, оберъ-прокуроръ (по всѣмъ дѣламъ, кромѣ разрѣшаемыхъ простымъ большинствомъ голосовъ) не согласенъ съ резолюціей департамента, то онъ не позже, какъ черезъ 8 дней, предлагаетъ департаменту причины своего несогласія. Если по выслушаніи возраженій оберъ-прокурора прежнее большинство разрушится, то дѣло переходитъ въ общее собраніе; если же нѣтъ, то оберъ-прокуроръ докладываетъ дѣло министру юстиціи. Если предположеніе оберъ-прокурора министрамъ юстиціи будетъ уважено, то дѣло тоже переносится въ общее собраніе. Если требуемаго большинства не составится и въ общемъ собраніи (несмотря на согласительное предложеніе министра юстиціи или если съ опредѣленіемъ, тамъ состоявшимся, министръ юстиціи не согласится, и его возраженія (въ формѣ «предложенія») не будутъ приняты узаконеннымъ большинствомъ, то дѣло переходитъ на Высочайшее усмотрѣніе черезъ первый департаментъ Государственнаго Совѣта.

Остановимся нѣсколько на департаментахъ кассаціонныхъ.

Кассаціонныя жалобы и протесты прокуроровъ на окончательные приговоры судебныхъ учрежденій (съѣздовъ мировыхъ судей, окружныхъ судовъ и судебныхъ палатъ) допускаются въ случаѣ существенныхъ нарушеній законовъ или правилъ судопроизводства. Заключеніе объ основательности поступившей въ сенатъ кассаціонной жалобы или протеста прокурора окружнаго суда на неправильное рѣшеніе даетъ оберъ-прокуроръ того департамента, въ который жалоба или протестъ поступили *). Рѣшенія сената по этимъ жалобамъ и протестамъ обжалованію не подлежатъ.

гласіе, по нѣкоторымъ особымъ категоріямъ дѣлъ (по преданію суду должностныхъ лицъ, по обжалованію выборовъ въ госуд. думу и госуд. совѣтъ и по дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ)—требуется простое большинство голосовъ, по остальнымъ дѣламъ—большинство двухъ-третей наличнаго состава.

*) Въ качествѣ обвинителей оберъ-прокуроры и ихъ товарищи выступаютъ лишь въ нѣкоторыхъ случаяхъ (напр., по дѣламъ о преступленіяхъ государственныхъ, подсудныхъ особому присутствію сената).

При докладѣ въ сенатѣ уголовныхъ и гражданскихъ дѣлъ (а также и межевыхъ) имѣютъ право присутствовать находящіеся налицо подсудимые и участвующіе въ дѣлѣ тяжущіеся, а также и повѣренные всѣхъ этихъ лицъ.

Послѣдствіемъ отмѣны рѣшенія является передача дѣла въ другой судъ, для постановленія новаго рѣшенія. Судъ, которому поручено новое разсмотрѣніе дѣла, обязанъ «въ изъясненіи точнаго разума закона» подчиниться сужденіямъ сената. Кассаціоннымъ департаментамъ принадлежитъ, кромѣ того, право представлять черезъ министра юстиціи на Высочайшее усмотрѣніе о производствѣ ревизій судебныхъ учрежденій. Эти ревизіи производятся сенаторами кассаціонныхъ департаментовъ. Этимъ же департаментамъ принадлежитъ право дѣлать предостереженія и замѣчанія судебнымъ мѣстамъ за неправильныя дѣйствія.

Въ сенатъ (въ канцелярію перваго департамента) поступаютъ изъ министерства юстиціи всѣ манифесты, именные Высочайшіе указы, Высочайше утвержденные доклады. Всѣ полученныя Высочайшія повелѣнія вносятся въ особый реестръ и немедленно предлагаются къ выслушанію въ общемъ собраніи. Всѣ узаконенія, принадлежащія къ общему свѣдѣнію и исполненію и по существу своему слѣдующія ко внесенію въ полное собраніе или сводъ законовъ, немедленно по утвержденіи ихъ Государемъ, доставляются въ кондификаціонный отдѣлъ при Государственномъ Совѣтѣ.

Власть Правительствующаго Сената ограничивается только властью Государя; иной же высшей власти надъ сенатомъ нѣтъ. Указы сената исполняются всѣми подчиненными ему мѣстами и лицами, и только Государь или именной его указъ могутъ остановить сенатское повелѣніе. Всѣ свои постановленія сенатъ основываетъ на существующихъ законахъ. Своихъ рѣшеній безъ Высочайшаго повелѣнія сенатъ не можетъ ни уничтожить ни отмѣнить.

Рѣшенія сената принципіально по закону считаются безапелляціонными; но уже въ началѣ XIX вѣка выработался такой порядокъ, что всеподданнѣйшія жалобы, только на административные департаменты сената, допускались. Въ законѣ на этотъ счетъ есть слѣдующая оговорка: «но какъ могутъ быть крайности, въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ Императорскому Величеству было бы отнять избавленіе у страждущаго, то въ такомъ случаѣ допускаются всеподданнѣйшія жалобы на опредѣленія департаментовъ сената».

Въ настоящее время такія жалобы разсматриваются въ особомъ присутствіи при Государственномъ Совѣтѣ, состоящемъ изъ четырехъ членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью изъ числа членовъ государственнаго совѣта и сенаторовъ. Это присутствіе не входитъ въ разсмотрѣніе существа дѣла, но постановляетъ заключеніе о томъ, въ какой мѣрѣ предложенныя въ жалобѣ объясненія могутъ служить достаточнымъ основаніемъ къ переносу дѣла на разсмотрѣніе общаго собранія. Заключенія присутствія представляются на утвержденіе Государя Императора. На кассаціонные департаменты сената жалобы не принимаются.

Главнѣйшее значеніе современнаго сената заключается въ его дѣятельности по надзору за законностью управленія. Разрѣшая силою закона могущія встрѣтиться при его примѣненіи затрудненія и недоразумѣнія, имѣя надзоръ за дѣйствіями разныхъ мѣстъ управленія и принимая мѣры взысканія и понужденія, принимая жалобы частныхъ лицъ и органовъ самоуправленія на неправильныя распоряженія министровъ и губернскихъ мѣстъ, разрѣшая возникающія между административными мѣстами пререканія о власти и, наконецъ, кассируя неправильные приговоры судебныхъ учрежденій, сенатъ представляетъ собою видъ административной юстиціи, несвободный отъ недостатковъ, но во всякомъ случаѣ способствующій утвержденію законности въ управленіи.

Синодъ.

Русская церковь при своемъ основаніи была присоединена, какъ административная часть, къ греческой церкви и подчинена константинопольскому патріарху, образовавъ изъ себя митрополію наравнѣ съ прочими, собственно греческими, митрополіями. Права патріарха по отношенію къ русской церкви были такія же, какъ и по отношенію ко всякой другой митрополіи. Вотъ эти права:

1. патріархъ поставлялъ митрополитовъ;

2. патріархъ былъ начальникомъ митрополитовъ, который, однако, не вмѣшивался въ ихъ дѣятельность, пока послѣдняя не представляла ничего противозаконнаго и неправильнаго; въ противномъ случаѣ онъ имѣлъ право (и вмѣстѣ обязанность) останавливать ихъ, призывать къ суду и подвергать наказаніямъ;

3. патріархъ собиралъ митрополитовъ на областные соборы для разсужденія о церковныхъ дѣлахъ и нуждахъ областей;

4. въ качествѣ высшей судебной инстанціи, патріархъ принималъ апелляцію на судъ митрополитовъ;

5. патріархъ имѣлъ право такъ называемой «ставропигіи» *), именно—право во всѣхъ мѣстахъ своего округа брать въ свое непосредственное вѣдѣніе, освобождая отъ власти мѣстныхъ митрополитовъ и епископовъ, отдѣльные монастыри и церкви.

Главными пособіями при составленіи этой главы служили: *Востокова* «Святѣйшій синодъ и отношеніе его къ другимъ учрежденіямъ при Петрѣ Великомъ» (Жур. Мин. Нар. Пр. 1875 г., кн. CLXXX—CLXXXIII), *Знаменскаго* «Руководство къ исторіи русской церкви», *Голубинскаго* «Исторія русской церкви» и *Иванцова—Платонова* «О русскомъ церковномъ управленіи».

*) Σταυροπήγιον—крестовоздвиженіе. Обыкновенно митрополитъ или епископъ, при закладкѣ монастыря или церкви, на мѣстѣ будущаго алтаря водружалъ деревянный крестъ, выражая такимъ образомъ символически разрѣшеніе свое на возведеніе монастыря или церкви и будущую власть свою надъ ними.

Первое право примѣнялось къ Россіи въ X в. неправильно. Согласно каноническимъ правиламъ, русскій митрополитъ долженъ былъ бы избираться соборомъ русскихъ епископовъ и затѣмъ уже получать посвященіе въ Константинополѣ. На дѣлѣ же въ X в. константинопольскій патріархъ не только посвящалъ русскихъ митрополитовъ, но и избиралъ ихъ самъ, именно съ соборомъ бывшихъ при немъ архіереевъ. Слѣдствіемъ этого было то, что всѣ наши митрополиты домонгольскаго періода, за двумя исключеніями, были присылаемые изъ Константинополя греки. Эти два исключенія представляютъ: митр. Иларіонъ, выбранный при Ярославѣ въ 1051 г., когда отношенія съ Греціей нѣсколько испортились, и Климентъ, выбранный въ 1147 г. при Изяславѣ, когда въ Греціи происходили смуты. Но оба эти случая нельзя разсматривать, какъ попытки освободиться отъ зависимости. Они имѣютъ характеръ случайный. Хотя, впрочемъ, и въ XII в. обнаруживается желаніе сдѣлать русскую церковь независимою. По словамъ нашего перваго историка Татищева, великій князь Ростиславъ Мстиславичъ принялъ послѣ Климента греческаго митрополита съ слѣдующею оговоркою: «Я сего митрополита за честь и за любовь царскую нынѣ пріиму... Но впредь, ежели патріархъ безъ вѣдома и опредѣленія нашего, *противно правилъ св. апостолъ*, въ Русь митрополита поставитъ, не токмо не пріиму, но и вѣчный законъ сдѣлаемъ избирать и постановлять митрополитовъ епископамъ русскимъ съ повелѣнія великаго князя».

То обстоятельство, что первые наши митрополиты были греки и поставлялись не дома, а въ Константинополѣ, было даже полезно для русской церкви: при тогдашнихъ усобицахъ митрополиты, желая сохранить свой санъ, были бы въ зависимости отъ произвола каждаго новаго великаго князя, если бы выбирались въ Россіи; они лишались бы столь необходимаго, особенно въ то время, нравственнаго вліянія на русскую жизнь.

Первымъ митрополитомъ русской церкви былъ грекъ Леонъ, присланный въ Кіевъ въ 991 году. Первымъ его дѣломъ по прибытіи на Русь было учрежденіе церковнаго управленія, открытіе епархій и поставленіе епископовъ, не говоря уже о томъ, что онъ содѣйствовалъ Владимиру Св. въ распространеніи по Руси новой вѣры. О подробностяхъ же церковноправительственной дѣятельности митрополитовъ домонгольскаго періода мы имѣемъ весьма мало свѣдѣній.

Резиденціей митрополита въ домонгольскій періодъ былъ Кіевъ.

Но уже въ XII вѣкѣ сдѣлана была попытка учредить и вторую митрополію. Андрей Боголюбскій, возвысившійся надъ кіевскими князьями и открывшій собою рядъ великихъ князей на сѣверѣ, желая окончательно сдѣлать свой Владимиръ великокняжескою столицей, просилъ константинопольскаго патріарха учредить и во Владимирѣ митрополію. Въ великолѣпномъ храмѣ Успенія Божіей Матери была даже приготовлена каѳедра для будущаго митрополита; намѣченъ былъ уже и кандидатъ на эту каѳедру. Но патріархъ отказалъ. Тогда Андрей Боголюбскій задумалъ сдѣлать ростовскаго епископа «автокефальнымъ», т.-е. независимымъ отъ кіевскаго митрополита; но и въ этомъ потерпѣлъ неудачу. Во всякомъ случаѣ съ XIII вѣка, послѣ татарскаго погрома, митрополія не могла оставаться въ Кіевѣ. Въ послѣднее время, послѣ 1240 года, владыки большую часть своей жизни проводили въ разъѣздахъ, проживая по разнымъ городамъ своей епархіи. Первымъ поселился во Владимирѣ въ 1299 г. митрополитъ Максимъ, пріѣхавшій въ 1283 году изъ Греціи и получившій утвержденіе въ Ордѣ.

Преемникъ его св. Петръ не любилъ Владимира и больше проживалъ въ Москвѣ у своего любимаго друга, князя Іоанна Калиты, а подъ конецъ жизни окончательно въ ней поселился и упросилъ Іоанна построить въ Москвѣ кафедральный соборъ.

Іоаннъ Калита дѣйствительно построилъ каменный соборъ Успенія Богородицы. Митрополитъ Петръ скончался въ 1326 г., не дождавшись окончанія желанной постройки. Гробъ его, поставленный въ Успенскомъ соборѣ, сталъ краеугольнымъ камнемъ величія Москвы. Но митрополія все еще продолжала называться не московскою, а кіевскою. Преемникъ Петра Ѳеогностъ окончательно перенесъ мѣстопребываніе митрополита въ Москву. Московскіе митрополиты играли весьма важную роль въ дѣлѣ возвышенія Москвы и въ развитіи московскаго единодержавія, поддерживая своимъ авторитетомъ московскихъ князей въ ихъ спорахъ съ другими князьями.

Въ половинѣ XV вѣка въ исторіи русской церкви совершилось весьма важное событіе. Въ 1459 году митрополитъ Исидоръ (грекъ) на Флорентійскомъ соборѣ самовольно согласился признать унію, т.-е. іерархическую зависимость русской церкви отъ папы. Тогда соборъ великорусскихъ епископовъ, низложивши Исидора, постановилъ на будущее время избирать митрополитовъ въ Москвѣ, по повелѣнію великаго князя и безъ сношенія съ греками. Вмѣстѣ съ

тѣмъ послѣдовало и раздѣленіе митрополій на кіевскую и московскую.

Храня и укрѣпляя юное государство, наше духовенство вовсе не старалось изъ своего сильнаго нравственнаго вліянія на князей извлечь для себя независимость отъ свѣтской власти и самостоятельное положеніе въ государствѣ, какъ этого добивалось средневѣковое духовенство на Западѣ. Оставивъ отдаленный отъ сильныхъ князей Кіевъ, митрополиты сами стремятся подъ покровъ мірской власти сначала во Владимиръ, а потомъ въ Москву и неуклонно стараются объ утвержденіи общаго мира и общаго подчиненія всѣхъ единому московскому князю. Великіе князья московскіе понимали, какое значеніе для нихъ имѣли митрополиты, и потому оказывали имъ высокое уваженіе и полное довѣріе. Всѣ княжескія грамоты начинались словами: «по благословенію отца нашего митрополита» и скрѣплялись митрополичьею печатью и подписью; передъ митрополитомъ князья давали крестное цѣлованіе другъ другу и разбирали свои споры.

Понятно, что верховная власть, воспитавшаяся подъ руководствомъ церковной іерархіи, пріучалась дѣйствовать не столько на основаніи юридическихъ, сколько на основаніи нравственныхъ началъ, и считала своимъ долгомъ простирать свое вліяніе не только на гражданскія отношенія подданныхъ, но и на ихъ религіозно-нравственную жизнь, а чрезъ это получала обширное вліяніе на церковныя дѣла. Съ теченіемъ времени власть великаго князя окрѣпла, стала меньше нуждаться въ поддержкѣ и руководствѣ со стороны церковной власти. Съ половины XIV вѣка мы видимъ уже весьма рѣзкую перемѣну въ ихъ положеніи: значеніе митрополита стало ослабѣвать, а власть великаго князя усиливаться. Неизбѣжнымъ слѣдствіемъ этого было то, что прежнее участіе верховной власти въ церковныхъ дѣлахъ подъ руководствомъ іерархіи,—участіе вспомогательное и служебное,—обращалось въ независимое отъ іерархіи, самостоятельное. Развитію этого новаго порядка способствовало и то, что съ 1459 года русскій митрополитъ пересталъ подчиняться посторонней греческой власти, поставлялся дома, своими епископами, «съ повелѣнія великаго князя».

Со времени Іоанна III великій князь получаетъ особенно сильное вліяніе на выборы первосвятителей, не стѣсняемое теперь ни вліяніемъ Константинополя ни вліяніемъ удѣльныхъ князей. Отноше-

нія Іоанна III къ митрополитамъ выражались въ прежнихъ формахъ: русскій первосвятитель призывался на княжескіе совѣты, скрѣплялъ княжескіе договоры, ходатайствовалъ за опальныхъ («печаловался») и пр. Во время борьбы великаго князя съ послѣдними остатками удѣльнаго быта митрополиты, какъ и прежде, усердно дѣйствовали въ пользу верховной власти; они содѣйствовали великому князю въ покореніи Новгорода, писали посланія о повиновеніи великому князю въ непокорные края: Псковъ, Вятку, Пермь. Но, съ другой стороны, несмотря на старанія князя держаться старыхъ формъ, подъ этими формами мы видимъ уже проявленіе другихъ отношеній. Великій князь, напримѣръ, не любилъ митрополита Геронтія,—пастыря твердаго, не боявшагося въ случаѣ надобности сказать великому князю рѣшительное слово, —и однажды едва не отказалъ ему отъ каѳедры. Въ княженіе Василія III, развившаго верховную власть еще болѣе отца, поставленіе митрополита происходило даже безъ собора епископовъ, а по волѣ одного великаго князя. Митрополитъ Варлаамъ чѣмъ-то не понравился великому князю, и великій князь заточилъ его въ монастырь, выбравъ преемникомъ ему послушнаго Даніила. Слабость духовной власти ясно выказалась въ дѣлѣ о разводѣ великаго князя съ его супругой Соломоніей. Противъ этого незаконнаго развода были и Максимъ Грекъ и восточные святители, приславшіе свой голосъ изъ Греціи. Но Даніилъ, исполняя желаніе великаго князя, все-таки насильно постригъ Соломонію въ монахини и обвѣнчалъ великаго князя съ Еленой Глинской.

Въ малолѣтство Іоанна Грознаго постоянное участіе митрополитовъ въ гражданскихъ дѣлахъ втянуло ихъ въ распри бояръ и подвергло насиліямъ со стороны партіи Шуйскихъ. Митрополита Даніила, ставшаго было на сторону Бѣльскихъ, Шуйскіе принудили отречься отъ каѳедры и сослали въ монастырь. Та же участь постигла и его преемника Іосафа. Послѣ этихъ двухъ случаевъ митрополитъ Макарій былъ осторожнѣе и сумѣлъ удержаться на каѳедрѣ цѣлыхъ 22 года.

Іоаннъ IV, первый изъ русскихъ государей составившій себѣ полную теорію самодержавія, послѣ потрясенія, произведеннаго въ его впечатлительной душѣ московскимъ пожаромъ 1547 г., принося всенародное покаяніе съ лобнаго мѣста, просилъ вмѣстѣ съ тѣмъ митрополита Макарія быть его пособникомъ и учителемъ. О томъ же просилъ онъ и русскихъ святителей на стоглавомъ соборѣ, собранномъ для исправленія всѣхъ церковныхъ нестроеній, накопившихся вѣками всей предшествовавшей исторіи. На этомъ соборѣ, между прочимъ,

поднятъ былъ весьма важный въ исторіи отношеній между русскою церковью и государствомъ вопросъ о церковныхъ недвижимыхъ имуществахъ. Соборъ опредѣлилъ: архіепископамъ, епископамъ и монастырямъ вотчинъ безъ царскаго вѣдома и доклада не покупать ни у кого, а князьямъ и дѣтямъ боярскимъ и всякимъ людямъ вотчинъ безъ доклада не продавать. Разрѣшалось жертвовать малымъ монастырямъ вотчины «по душемъ въ поминокъ»; въ большіе же монастыри, гдѣ вотчинъ много, положено было впредь вотчинъ не давать.

Такимъ образомъ, подчиняясь нравственному вліянію лучшихъ представителей духовенства, Іоаннъ IV въ то же время не забывалъ въ интересахъ государственныхъ ослабить значеніе духовенства, какъ сословія.

Относясь подозрительно къ боярамъ, онъ одно время съ особеннымъ довѣріемъ относился къ духовенству и приблизилъ къ себѣ священника Сильвестра. Но послѣдній не сумѣлъ удержаться на высотѣ своего призванія; онъ раздражалъ царя мелочными наставленіями, иногда участвовалъ въ боярскихъ интригахъ и окончательно лишился довѣрія царя во время его тяжкой болѣзни (1553 г.), когда, противъ его желанія назначить своимъ наслѣдникомъ царевича Димитрія, онъ вмѣстѣ съ другими стоялъ за удѣльнаго князя Владимира Андреевича. Этимъ онъ много повредилъ духовенству, которое подозрительный царь поставилъ теперь на одну доску съ боярствомъ. Царю казалось, что теперь и боярство и духовенство стремятся фактически овладѣть властью. Онъ рѣшился сдержать ихъ и вернуть себѣ власть во всей ея полнотѣ. Свой взглядъ на участіе духовенства въ управленіи государствомъ Іоаннъ Грозный выразилъ въ одномъ изъ писемъ къ Курбскому.

Съ учрежденіемъ опричины недовѣріе царя къ духовенству еще болѣе усилилось. Слова назиданія со стороны пастырей церкви, а также «печалованья» за опальныхъ стали уже казаться ему посягательствомъ на его власть, напоминая ему опальнаго Сильвестра. Въ 1565 году, при самомъ учрежденіи опричины, онъ объявилъ народу, что положилъ свою опалу не только на бояръ, но и на духовенство — за то, что «захочетъ царь наказать бояръ, и духовенство покрываетъ ихъ передъ государемъ». Жертвою этой подозрительности Іоанна IV сдѣлался и великій мученикъ Русской земли, ея «печальникъ», митрополитъ св. Филиппъ.

При Ѳеодорѣ Іоанновичѣ, — когда вся власть фактически нахо-

дилась въ рукахъ «великаго ближняго боярина» Бориса Годунова, — положеніе главы духовенства оставалось попрежнему зависимымъ. Митрополитъ Діонисій, который вмѣстѣ съ Шуйскими осмѣлился дѣйствовать противъ могущественнаго Годунова и хлопотать о разводѣ царя съ неплодною Ириной, сестрой Бориса, былъ лишенъ сана, а вмѣсто него на митрополичью каѳедру возведенъ былъ ростовскій архіепископъ Іовъ, черезъ два года сдѣлавшійся первымъ русскимъ патріархомъ.

Еще со времени флорентинскаго собора русская церковь на дѣлѣ достигла полной самостоятельности, хотя номинальная ея зависимость отъ константинопольскаго патріарха все-таки оставалась. Но теперь и номинальная зависимость оказывалась неумѣстной, такъ какъ Россія становилась могущественнымъ государствомъ, а константинопольскій патріархъ сдѣлался подданнымъ турецкаго султана. У русскихъ людей того времени явилось даже подозрѣніе въ цѣлости православія въ самой Греціи, доходившее до того, что около 1480 года запрещено было принимать грековъ не только на митрополію, но и на епископскія каѳедры. Теперь ясно сознавалась необходимость имѣть своего патріарха, независимаго отъ константинопольской церкви. Къ этому присоединилось еще одно обстоятельство. Борису, для осуществленія его плановъ, выгодно было имѣть въ представителѣ высшей церковной власти союзника, усилить вліяніе этого союзника, въ сферѣ его вѣдомства, и въ то же время привязать его къ себѣ прочными узами. Ему собственно и принадлежала идея учрежденія въ Россіи патріаршества. Въ 1586 году царь Ѳеодоръ на совѣтѣ бояръ и духовенства объявилъ, по совѣту Бориса, намѣреніе «устроить въ Москвѣ превысочайшій престолъ патріаршескій». Въ это время пріѣхалъ въ Москву за «милостыней» патріархъ антіохійскій Іоакимъ, который и обѣщалъ о желаніи царя доложить собору восточной церкви. Кстати, вскорѣ прибылъ въ Москву и самъ патріархъ константинопольскій Іеремія, который, послѣ нѣкоторыхъ переговоровъ, поставилъ преданнаго Борису митрополита Іова въ патріархи. Это было въ 1589 году. Спустя два года въ Москвѣ получена была грамота съ Востока объ утвержденіи русскаго патріаршества, подписанная 3 патріархами, 42 митрополитами, 19 архіепископами и 20 епископами, въ которой московскому патріарху давалось мѣсто послѣ іерусалимскаго, а русской церкви предоставлялось право поставлять своихъ патріарховъ соборомъ своихъ собственныхъ епископовъ.

Такъ совершилось окончательное освобожденіе русской церкви отъ греческой. Но какъ разъ почти въ то время, когда русская церковь заняла подобающее ей положеніе, наступила столь тяжкая для Россіи и для русской церкви смутная эпоха. Теперь церковной іерархіи, послѣ долгаго униженія, открылось обширное поприще снова явить свое высокое земское значеніе и выдержать свое трудное, но привычное стояніе за благо земли и церкви.

Не вдаваясь въ подробности, мы остановимся только на дѣятельности современника царя Василія Шуйскаго, патріарха Гермогена *). Когда пошли слухи о появленіи второго самозванца, по его предложенію, въ Москву перенесены были мощи царевича Димитрія. Затѣмъ онъ писалъ увѣщательныя грамоты мятежникамъ. По его же предложенію была назначена церемонія торжественнаго народнаго покаянія, для чего была составлена грамота, въ которой излагалось народное исповѣданіе измѣнъ, клятвопреступленій, убійствъ, оскорбленія святынь — и другихъ земскихъ грѣховъ со смерти царя Ѳеодора. Эта церемонія совершалась въ Успенскомъ соборѣ. Грамота читалась отъ имени патріарховъ Гермогена и ушедшаго на покой престарѣлаго и слѣпого Іова, нарочно для этого вызваннаго въ Москву. Но и эта грамота не имѣла желательныхъ результатовъ. Народное волненіе все болѣе и болѣе возрастало. Гермогенъ ободрялъ царя, увѣщевалъ бояръ и народъ, разсылалъ по городамъ грамоты, въ которыхъ описывалъ дѣла и смерть перваго самозванца, указывалъ на опасность для православія отъ поляковъ, предавалъ проклятію всѣхъ, кто измѣнитъ законному царю. За царя и гражданскій порядокъ ревностно стояли и другіе святители, а также и монастыри, и въ особенности Троицко-Сергіевская лавра. Но смута продолжалась. Пользуясь ею, Сигизмундъ, король польскій, потребовалъ московской короны для сына своего Владислава и осадилъ Смоленскъ. Въ Москвѣ образовалась партія въ пользу польскаго королевича. Еще въ началѣ 1609 г. недовольные царемъ Василіемъ Шуйскимъ вытащили Гермогена на лобное мѣсто и, оскорбляя его, требовали отъ него согласія на перемѣну царя. Но патріархъ не побоялся толпы и заступился за Шуйскаго, законнаго царя. Однако, въ 1610 году Шуйскій былъ свергнутъ съ престола.

---

*) О немъ см. въ книгѣ *проф. Платонова* «Статьи по русской исторіи» главу «О происхожденіи патріарха Гермогена».

Патріархъ взывалъ къ православнымъ о защитѣ вѣры. Изъ Москвы была разослана всюду трогательная грамота, въ которой, увѣщевая города бороться противъ общаго врага, патріархъ выставлялъ на видъ религіозное единство всѣхъ русскихъ людей и священное значеніе Москвы. Города тоже обмѣнивались грамотами, и во главѣ этого земскаго движенія стоялъ патріархъ. Теперь, кромѣ патріарха, города не хотѣли знать никакого другого начальства и къ нему посылали всѣ свои отписки о сборѣ ратныхъ людей... Но вотъ въ то время, когда русскіе послы съ митрополитомъ Филаретомъ задержаны были въ Польшѣ, поляки съ Салтыковымъ сдѣлали послѣднюю попытку уговорить патріарха, чтобы онъ велѣлъ вернуться шедшей къ Москвѣ земской рати, но получили отъ него рѣшительный отказъ. «Благословляю всѣхъ, — говорилъ патріархъ, — довести начатое дѣло до конца, ибо вижу попраніе истинной вѣры отъ еретиковъ и отъ васъ измѣнниковъ и разоренье святыхъ Божьихъ церквей, и не могу слышать пѣнія латинскаго въ Москвѣ». Послѣ этого его посадили подъ стражу и лишили всякихъ средствъ сноситься съ народомъ. Патріархъ умеръ въ темницѣ; но его самоотверженная дѣятельность не осталась безплодною. Онъ сумѣлъ возбудить всѣ силы народа, и ему, главнымъ образомъ, должны мы приписать честь очищенія Москвы отъ поляковъ. Москва была освобождена. На престолъ былъ избранъ Михаилъ Ѳеодоровичъ. Смутное время кончилось. Но слѣды его безурядицъ долго еще оставались въ русской жизни. На помощь молодому царю въ это трудное время явился другой патріархъ, отецъ его—Филаретъ. Благодаря тому, что сынъ патріарха былъ царемъ, значеніе патріарха еще болѣе возросло въ глазахъ народа. Филаретъ носилъ титулъ «великаго государя» и назывался «соправителемъ». Онъ принималъ постоянное участіе во внутреннемъ управленіи и въ дѣлахъ внѣшней политики. Онъ присутствовалъ на аудіенціяхъ иноземныхъ пословъ; его придворный штатъ, по своему блеску, не уступалъ царскому. Современники о немъ говорятъ, что онъ не только слово Божіе исправлялъ, но и земскими дѣлами всѣми правилъ, и при немъ никого не было сильныхъ, кромѣ самихъ государей.

Теперь значеніе главы русской церкви должно было высоко подняться въ глазахъ народа. Этому способствовалъ и Алексѣй Михайловичъ. Внукъ патріарха Филарета, Алексѣй Михайловичъ любилъ въ торжественныхъ случаяхъ всенародно оказывать почетъ патріарху. Лучше всего установившіяся теперь отношенія между царемъ и па-

тріархомъ характеризуются въ письмѣ Алексѣя Михайловича къ новгородскому митрополиту (впослѣдствіи патріарху) Никону. Увѣдомляя его о смерти патріарха Іосифа, онъ говоритъ: «Съ тѣхъ поръ (т. е. со смерти патріарха) все перемѣнилось не только въ церквахъ, но и во всемъ государствѣ; худо безъ пастыря дѣтямъ жить... Когда доложили намъ въ церкви о смерти патріарха, то на насъ такой страхъ и ужасъ напалъ, что едва пѣть могли, а въ соборѣ у пѣвчихъ и властей (высшихъ духовныхъ лицъ) со страха и ужаса ноги подломились, ибо кто преставился? Какъ овцы безъ пастуха не знаютъ, куда дѣваться, такъ и мы теперь, грѣшные, не знаемъ, гдѣ головы преклонить: прежняго отца и пастыря лишились, а новаго нѣтъ»...

Алексѣй Михайловичъ увѣрялъ въ этомъ письмѣ будущаго патріарха, что и на умѣ у него никогда не было устранять патріарха Іосифа и даже «подумать ему объ этомъ было страшно». Для Никона это признаніе было весьма важно. Это письмо лучше всего объясняетъ явленіе Никона, ибо одного характера послѣдняго недостаточно для объясненія тѣхъ отношеній, въ какія онъ поставилъ себя къ государю и государству. Много также значили и тѣ воззрѣнія о значеніи высшихъ представителей церкви, которыя распространены были въ западной Европѣ. Въ XVIII в. и на Востокѣ слагается уже мнѣніе, что «патріархъ есть второй царь, перваго царя большій». Еще Максимъ Грекъ въ своихъ сочиненіяхъ проводилъ ту мысль, что «святительство вѣнчаетъ и утверждаетъ царей, а не царство святителей», что «елико отстоитъ небо отъ земли, толико отстоитъ нашъ санъ паче всякаго сана мірского». А царь Алексѣй Михайловичъ, въ своемъ смиреніи, не допускалъ даже сравненія между «царемъ земнымъ» и «великимъ свѣтильникомъ, прославленнымъ Богомъ», т. е. патріархомъ. Такимъ образомъ, примѣръ папства, съ одной стороны, притязаніями котораго заразились и многія греческія духовныя лица, смиреніе царя, съ другой, развили и въ Никонѣ, въ сущности чуждыя характеру восточной церкви, стремленія къ подчиненію свѣтской власти духовному владыкѣ. Соглашаясь на просьбы государя, Никонъ принялъ патріаршество, но подъ условіемъ, что всѣ будутъ почитать его, какъ начальника и отца, будутъ послушны ему во всемъ и дадутъ ему возможность устроить церковь по его намѣренію. По мнѣнію Никона, духовенство должно занимать въ государствѣ первенствующее положеніе. Оно должно быть поставлено внѣ государственной зависимости. Поэтому онъ былъ очень недоволенъ Уложеніемъ, устанавливавшимъ равный судъ для всѣхъ гра-

жданскихъ дѣлъ, не исключая и духовенства, подчиненнаго Монастырскому Приказу, въ которомъ рядомъ съ духовными засѣдали и свѣтскія лица, постепенно вытѣснявшія первыхъ. По Уложенію духовенство утрачивало свои судебныя привилегіи и подчинялось надзору воеводъ. И несмотря на тѣ уступки, которыя Алексѣй Михайловичъ вынужденъ былъ дѣлать въ пользу монастырскихъ имуществъ и духовнаго суда, Никонъ не разъ «докучалъ» царю, чтобы онъ «искоренилъ книгу Уложеніе». Ратуя противъ равнаго суда, онъ говорилъ, между прочимъ: «Гдѣ написано, чтобы царямъ, князьямъ, боярамъ, дьякамъ, судьямъ — судить патріарха, митрополитовъ, епископовъ, игуменовъ, поповъ, причетниковъ? Богъ грозно караетъ за посягательство на духовный чинъ. Царь имѣетъ власть надъ мірскими людьми, а духовные подлежатъ суду Божію, который долженъ быть въ рукахъ патріарха».

Въ сознаніи превосходства своей власти надъ властью свѣтскою, Никонъ пишетъ боярину Стрѣшневу: «Ты говоришь, что царь вручилъ намъ надзоръ надъ церковнымъ судомъ, это — скверная хула: не отъ царей исходитъ власть священства, но отъ священства помазываются на царство; *много разъ доказано, что священство выше царства*»... Доказывая преимущество духовной власти передъ свѣтскою, Никонъ прибѣгаетъ къ сравненію, которымъ пользовались и на Западѣ сторонники притязаній папства: «Всемогущій Богъ, когда сотворилъ небо и землю, тогда повелѣлъ свѣтить двумъ свѣтиламъ, солнцу и лунѣ, и черезъ нихъ показалъ намъ власть архіерейскую и царскую: архіерейская власть сіяетъ днемъ, власть эта надъ душами; царская — надъ предметами видимаго міра. Мечъ царскій долженъ быть готовъ на непріятелей вѣры православной: архіереи и духовенство требуютъ, чтобы ихъ защищали отъ всякой неправды и насилій; это обязаны дѣлать мірскіе люди. Міряне нуждаются въ духовныхъ для душевнаго спасенія; духовные нуждаются въ мірянахъ для внѣшней обороны: въ этомъ власть духовная и свѣтская не выше другъ друга, но каждая происходитъ отъ Бога».

Такимъ образомъ, Никонъ отводитъ свѣтской власти и внѣшнему міру исключительно служебное значеніе. Но нельзя не обратить вниманія на то, что нѣкоторыя мѣста вышеприведенной тирады прямо напоминаютъ намъ опредѣленіе отношеній между свѣтской и духовной властями, сдѣланное папою Григоріемъ VII въ письмѣ его къ Вильгельму Завоевателю: «Міръ физическій освѣщается двумя свѣ-

тилами, болѣе значительными, чѣмъ другія, солнцемъ и луною; въ нравственномъ порядкѣ вещей папа изображаетъ солнце, а король занимаетъ мѣсто луны». Сочувствіе папству и его притязаніямъ обнаруживается, напримѣръ, еще въ слѣдующихъ словахъ, съ которыми Никонъ однажды обратился къ одному изъ своихъ подчиненныхъ: «Папу за доброе отчего не почитать? Тамъ (въ Римѣ) верховные апостолы Петръ и Павелъ, а онъ у нихъ служитъ». Что Никонъ очень хорошо былъ знакомъ съ исторіей папства и съ папскими притязаніями, что онъ въ значительной степени находился подъ ихъ вліяніемъ, — видно изъ того, что при немъ впервые появляется въ русскомъ переводѣ извѣстная подложная грамота «Даръ Константина», составленная на Западѣ съ цѣлью подтвердить верховныя, — свѣтскія и церковныя, — права римскаго папы: Никонъ помѣстилъ этотъ документъ, подъ заглавіемъ «Вѣно Константиново», въ числѣ дополнительныхъ статей въ печатной Кормчей, приготовленной къ выпуску еще при патріархѣ Іосифѣ, его предшественникѣ. Въ этой грамотѣ отъ имени императора Константина Великаго предоставляется папѣ Сильвестру власть выше императорской, дается множество привилегій и обезпечиваются на будущее время имущественныя права церкви. Къ намъ эта подложная грамота перешла черезъ Византію.

Послѣ всего сказаннаго понятно, какъ должны были льстить Никону заявленія восточныхъ патріарховъ, бывшихъ въ Москвѣ въ 1655 году, которые говорили царю: «Съ нашего соизволенія и согласія этотъ нашъ братъ на мѣсто папы римскаго сдѣлался патріархомъ московскимъ». И въ то время, какъ въ Южной Руси высказывались возраженія противъ подлинности «Дара Константинова», — въ Руси московской, благодаря Никону, памятникъ этотъ долго сохранялъ свое значеніе и выставлялся въ защиту церковныхъ правъ каждый разъ, какъ только правительство имѣло намѣреніе ограничить эти послѣднія *). Современники, однако, посвоему понимали стремленія Никона и объясняли ихъ его личнымъ характеромъ: они заявляли царю, что Никонъ «возлюбилъ стоять высоко, ѣздить широко», что это — патріархъ, «правящій не евангеліемъ, а бердышами, не крестомъ, а топорками». Но эти стремленія получили иную оцѣнку, когда на престолъ вступилъ Петръ I, который окончательно опредѣлилъ отношенія между церковью и государствомъ. Изъ словъ, приписываемыхъ Петру, можно видѣть,

*) Напримѣръ, при Петрѣ I и Екатеринѣ II.

какъ смотрѣлъ на причину паденія Никона онъ самъ и тѣ изъ его приближенныхъ, которые понимали церковную реформу Петра I. «Никонъ, —!говорилъ Петръ, — служилъ и угождалъ моему родителю, за что и получилъ отъ него многочисленныя царскія милости, но послѣ заразился духомъ царскаго властолюбія, возмнилъ о себѣ, что онъ выше самого государя, да и народъ тщился привлечь къ сему же зловредному мнѣнію, особливо въ публичныхъ церемоніяхъ».

Такой же взглядъ на Никона высказываетъ и историкъ нашъ Татищевъ, этотъ «птенецъ» реформъ Петра, который, говоря, что у насъ нѣкоторые митрополиты и патріархи явно обнаружили стремленіе пріобрѣсть власть надъ государями, указываетъ на папскія стремленія Никона и радуется, что Петръ Великій «разсудилъ такую великую власть уменьшить и впредь такія опасности пресѣчь, учредивъ синодъ». Реформа Петра Великаго представляетъ коренной поворотъ въ отношеніяхъ церкви и государства. Въ политическомъ отношеніи церковь при Петрѣ должна была въ значительной степени подчиниться общему направленію его реформы. Еще во время перваго своего путешествія по Европѣ Петръ съ сочувствіемъ выслушивалъ въ Англіи совѣты Вильгельма Оранскаго — организовать русскую церковь, въ административномъ отношеніи, наподобіе англиканской, а въ 1712 г., будучи въ Виттенбергѣ, онъ сказалъ передъ статуей Лютера слѣдующія знаменательныя слова: «Сей мужъ подлинно заслужилъ это: онъ на папу и на все его воинство столь мужественно наступалъ для величайшей пользы своего государя и многихъ князей, которые были поумнѣе прочихъ». Не слѣдуетъ, однако, считать нашъ синодъ учрежденіемъ, заимствованнымъ съ Запада. Идея соборнаго, а не единоличнаго, рѣшенія церковныхъ дѣлъ, извѣстная съ первыхъ вѣковъ христіанства, примѣнялась и въ Россіи. Припомнимъ хотя бы Стоглавый соборъ при Іоаннѣ IV.

Переворотъ, задуманный Петромъ, ускоренъ былъ слѣдующими обстоятельствами.

Въ протестахъ противъ его преобразованій дѣятельное участіе принимало духовенство. Самъ глава этого духовенства, патріархъ Адріанъ, рѣзко высказывался въ старомъ духѣ, противъ иноземныхъ обычаевъ и нововведеній. Положимъ, онъ скоро принужденъ былъ замолчать и даже уѣхалъ изъ Москвы, безучастно поселившись въ одномъ изъ своихъ монастырей. Но Петру этого было мало; ему нужно было, чтобы патріархъ ему содѣйствовалъ. Безучастное положеніе

главы церкви было, собственно говоря, тѣмъ же отрицаніемъ новыхъ порядковъ, только безмолвнымъ. Поэтому, чѣмъ больше разгоралась борьба реформы съ противодѣйствіями, тѣмъ положеніе патріарха дѣлалось хуже, а отношенія къ нему царя подозрительнѣе. Царь, не безъ основанія, видѣлъ въ немъ средоточіе всѣхъ недовольныхъ. Для подтвержденія такого взгляда, среди тогдашнихъ обстоятельствъ, ему вовсе не нужно было какихъ-либо особенныхъ фактовъ въ поведеніи патріарха Адріана; достаточно было и того, что патріархъ прежде высказывался въ духѣ недовольныхъ. Теперь онъ замолчалъ, но могъ заговорить опять, и притомъ въ такое врся, когда противодѣйствіе патріарха было бы всего опаснѣе, когда оно могло бы надѣлать еще болѣе хлопотъ, чѣмъ во времена Никона. Несмотря на то, что патріархъ Адріанъ вовсе не былъ похожъ на Никона, грозная тѣнь Никона была постоянно передъ глазами Петра.

Недоволенъ былъ Петръ и вообще великорусскимъ духовенствомъ, не имѣвшимъ нужнаго для цѣлей реформы образованія и, главное, выражавшаго порицаніе его дѣятельности. Среди духовенства возвышали противъ него голосъ не только многіе священники и монахи, но даже нѣкоторые архіереи. Большая часть іерарховъ подражала безмолвію патріарха, и только очень немногіе выражали Петру свое сочувствіе. Это недовольство Петра великорусскимъ духовенствомъ еще болѣе усилилось, когда вполнѣ раскрылось то участіе, враждебное Петру, которое принимало оно въ дѣлѣ царевича Алексѣя и царицы Евдокіи.

Люди, недовольные преобразованіями, какъ извѣстно, всю надежду полагали въ будущемъ, когда долженъ былъ воцариться царевичъ Алексѣй, воспитанный въ духѣ старины. На него же возлагало свои надежды и недовольное новыми порядками духовенство. Благочестивый царевичъ постоянно былъ окруженъ духовными лицами старинnаго направленія и самъ высказывалъ большое нерасположеніе къ реформамъ отца. Близкія къ нему духовныя лица, особенно духовникъ его Яковъ Игнатьевъ, употребляли все свое вліяніе на царевича, чтобы внушить ему ненависть ко всѣмъ дѣламъ и даже къ личности отца, постоянно напоминая ему о судьбѣ несчастной его матери Евдокіи. Царевичъ поддался этому вліянію и въ своихъ честолюбивыхъ планахъ всего болѣе разсчитывалъ на расположеніе духовенства. Когда бѣжавшій за границу царевичъ былъ привезенъ обратно, онъ по слабости своей выдалъ всѣхъ своихъ сторонниковъ, и

между прочимъ, сильно повредилъ духовенству, поставивъ главною причиною своей вражды съ отцомъ «бесѣды съ попами и чернецами». Вскорѣ онъ умеръ, и смерть его еще болѣе раздражила Петра противъ духовенства. Въ одно время съ дѣломъ царевича шло и дѣло его матери. По розыскамъ оказалось, что она не переставала считать себя царицей, свое невольное постриженіе считала недѣйствительнымъ, ходила въ мірскомъ платьѣ и мечтала снова быть на престолѣ. Оказалось также, какъ и въ дѣлѣ царевича Алексѣя, что около нея сгруппировался цѣлый кружокъ недовольныхъ, въ которомъ главную роль играли даже такіе видные представители духовенства, какъ митрополитъ крутицкій Игнатій и архіерей растовскій Досиѳей.

Все это сильно раздражало Петра, которому въ его дѣятельности дорога была каждая минута. Всякая остановка, всякое уклоненіе въ сторону для борьбы съ недовольными элементами общества очень невыгодно должны были отзываться на результатахъ его работы. Притомъ, и въ самой-то церкви, по его мнѣнію, многое нуждалось въ исправленіи, а духовенство не сознавало необходимости этихъ исправленій и враждебно относилось къ нимъ. Еще раньше, недовольный великорусскимъ духовенствомъ, онъ сталъ предоставлять великорусскія каѳедры болѣе образованнымъ архіереямъ—малороссамъ, не отличавшимся такой нетерпимостью къ западному просвѣщенію, какою отличались представители московскаго духовенства. Но и среди малороссовъ—духовныхъ попадались лица не вполнѣ надежныя. Даже самъ Стефанъ Яворскій, на котораго возлагалось столько надеждъ, оказался замѣшаннымъ въ дѣлѣ царевича Алексѣя. Этотъ честолюбивый «мѣстоблюститель патріаршаго престола»,—получившій это званіе послѣ смерти Адріана, т.-е. въ 1700 г.,—началъ уже замѣтно тосковать въ напрасномъ ожиданіи патріаршаго сана и понемногу сталъ сближаться съ недовольной партіей великорусскаго духовенства. Петръ зналъ объ этомъ, но не принималъ противъ него рѣшительныхъ мѣръ, ограничиваясь бдительнымъ надзоромъ за нимъ.

Но надо было, наконецъ, разъ навсегда покончить эту борьбу. Въ интересахъ той дѣятельности, которой Петръ посвятилъ всю свою жизнь и всѣ свои способности, надо было поставить духовенство въ строго подчиненное по отношенію къ государству положеніе. Средствомъ для этого и явилось учрежденіе синода.

Теперь остановимся на двухъ вопросахъ:

1) Въ силу какихъ соображеній было признано необходимымъ ввести въ церковное управленіе коллегіальное начало, т.-е. поставить его въ одинаковыя условія съ управленіемъ гражданскимъ и военнымъ?

2) Каковы были внутреннее устройство, составъ и дѣятельность Синода?

Оба эти вопроса подробно и обстоятельно разрѣшаются въ «Духовномъ Регламентѣ», который составленъ былъ, по порученію Петра, Ѳеофаномъ Прокоповичемъ и, нѣсколько измѣненный въ засѣданіяхъ сената,—гдѣ присутствовали 9 высшихъ духовныхъ особъ,—былъ утвержденъ въ 1721 году.

Вотъ какъ регламентъ объясняетъ причины учрежденія Духовной Коллегіи, или Синода:

1) коллегіальное управленіе способнѣе для изслѣдованія истины, чѣмъ единоличное;

2) приговоръ соборный имѣетъ болѣе силы, чѣмъ приговоръ одного лица;

3) дѣла скорѣе рѣшаются;

4) нѣтъ мѣста пристрастію, коварству и лихоимству;

5) коллегіумъ свободнѣйшій духъ въ себѣ имѣетъ къ правосудію;

6) отъ соборнаго правленія нельзя опасаться отечеству мятежей и смущенія, какія происходятъ отъ единаго правителя духовнаго, ибо простой народъ не вѣдаетъ, какъ различается власть духовная отъ самодержавной, но, великою высочайшаго пастыря честью и славою удивленный, помышляетъ, что такой правитель есть второй государь, или еще и большій его, и духовный чинъ есть другое и лучшее государство. Простыя сердца такъ мнѣніемъ симъ развращаются, что, не столько смотрятъ на самодержца своего, сколько на верховнаго пастыря, и когда услышатъ между ними распрю, то всѣ болѣе духовному, чѣмъ мірскому правителю сочувствуютъ, хотя слѣпо и пребезумно; за духовнаго ратовать и бунтовать дерзаютъ и льстятъ себя, что по самомъ Богѣ побораютъ. Такому въ народѣ мнѣнію очень рады бываютъ коварные люди, враждующіе на своего государя. Что же, если и самъ пастырь, надменный о себѣ такимъ же мнѣніемъ, спать не захочетъ? Трудно сказать, какое бѣдствіе можетъ отсюда произойти.

Сославшись затѣмъ на византійскую исторію послѣ Юстиніана и на исторію папства, регламентъ заключаетъ: «Да не вспомянутся подобные и у насъ бывшіе замахи»!

Приведемъ здѣсь также и выдержку изъ манифеста 25 января 1725 г. объ учрежденіи синода: «Посмотря на духовный чинъ и видя въ немъ многія нестроенія и великую въ дѣлахъ его скудость, не суетный на совѣсти нашей возымѣли мы страхъ, да не явимся неблагодарны Вышнему, аще,—толикая отъ Него получивъ благопоспѣшества въ исправленіи какъ воинскаго, такъ и гражданскаго чина,—пренебрежемъ исправленіе и чина духовнаго. И когда нелицемѣрный Судія воспроситъ отъ насъ отвѣта о толикомъ намъ отъ Него врученномъ приставленіи, да не будемъ безотвѣтны. Того ради, образомъ прежнихъ, какъ въ Ветхомъ, такъ и въ Новомъ Завѣтѣ, благочестивыхъ царей, воспріявъ попеченіе о исправленіи чина духовнаго, а не видя лучшаго къ тому способа, паче соборнаго правительства,—понеже въ единой персонѣ не безъ страсти бываетъ, къ тому же не наслѣдственная власть, того ради вяще небрегутъ,—уставляемъ Духовную Коллегію, т.-е. духовное соборное правительство». Къ манифесту приложена присяга для чиновъ синода, въ которой устанавливается главенство государя въ вопросахъ церковнаго управленія: «Исповѣдую съ клятвою крайняго судію сея духовныя коллегіи быти самого Всероссійскаго Монарха, Государя нашего всемилостивѣйшаго».

Итакъ, намъ извѣстны теперь причины, побудившія Петра уничтожить патріаршество и учредить синодъ. Изъ указанныхъ въ регламентѣ шести причинъ, конечно, самая главная послѣдняя: Петръ хотѣлъ поставить самодержавную власть русскаго монарха въ положеніе вполнѣ независимое, освободить ее отъ какихъ бы то ни было стѣсненій. Каково же было внутреннее устройство синода и его отношеніе къ другимъ центральнымъ учрежденіяхъ?

Въ манифестѣ объ учрежденіи синода повелѣно было быть членамъ: одному президенту, двумъ вице-президентамъ, четыремъ совѣтникамъ и четыремъ асессорамъ. Такимъ образомъ, число «правительствующихъ особъ» синода достигало одиннадцати. Въ члены синода должны были выбираться лица изъ всѣхъ классовъ духовной іерархіи, архимандриты, игумены, протоіереи,—«изъ котораго числа тремъ архіереямъ, а прочихъ чиновъ сколько достойно сыщется». Желая установить коллегіальное начало во всей его чистотѣ, Петръ

принялъ мѣры предосторожности противъ того, чтобы «двѣ или три особы не превратились въ одного человѣка», именно было приказано, чтобы при выборахъ въ члены синода строго соблюдалось слѣдующее правило: въ составѣ «правительствующихъ особъ» не должно было находиться архимандритовъ и протопоповъ, «подручныхъ» кому-либо изъ засѣдающихъ въ синодѣ архіереевъ, «ибо,—гласитъ указъ,—таковый архимандритъ или протопопъ будетъ непрестанно наблюдать, къ которой сторонѣ судимой преклоненъ есть епископъ его, къ той и архимандритъ и протопопъ преклоненъ будетъ».

Такимъ образомъ, по отношенію къ личному составу синода мы видимъ, что здѣсь цѣликомъ приложено было то начало, которое Петръ Великій старался провести въ организаціи свѣтскихъ государственныхъ учрежденій: тѣ же иностранныя названія членовъ, тѣ же условія избранія, то же безразличіе по отношенію къ іерархическимъ степенямъ. Единственное отличіе синода, по личному составу, отъ свѣтскихъ учрежденій заключалось въ томъ, что всѣ члены его должны были быть изъ духовнаго званія.

При синодѣ была и канцелярія, при которой состояли на первый разъ: оберъ-секретарь (впослѣдствіи учреждена была должность оберъ-прокурора), секретарь, 15 подьячихъ старыхъ, 10 подьячихъ средней статьи и 18 молодыхъ, нотаріусъ и регистраторъ. Къ концу 1722 года всѣхъ «персонъ», находившихся у дѣлъ въ синодѣ, было 222. Всѣмъ этимъ лицамъ положенъ былъ окладъ жалованья наравнѣ съ канцеляристами сената. Порядокъ дѣлопроизводства былъ тотъ же самый, какъ и въ другихъ присутственныхъ мѣстахъ, въ коллегіяхъ и въ сенатѣ.

Съ теченіемъ времени постепенно измѣнялся не только личный составъ синода и его канцеляріи, но и порядокъ завѣдыванія дѣлами. Кромѣ того, учреждались при немъ новыя должности; такъ, напримѣръ, съ 1722 г. мы встрѣчаемся съ должностью оберъ-прокурора, который называется въ одномъ указѣ «окомъ государя и стряпчимъ по дѣламъ государственнымъ», т.-е. представителемъ государя, какъ «крайняго судіи» синода. Ему подчинены были прокуроры духовныхъ приказовъ и духовные фискалы,—чиновники, разсылавшіеся для надзора за духовнымъ управленіемъ по городамъ и монастырямъ и по мѣстностямъ синодальнаго вѣдомства. При синодѣ организовалось цѣлое фискальное управленіе въ формѣ Инквизиторскаго Приказа, которому подчинены были провинціальные инквизиторы-фискалы.

Такъ какъ члены синода жили большею частью въ Петербургѣ, то въ Москвѣ въ 1722 г. было учреждено отдѣленіе синода—«дикастерія». или консисторія, управляющаяся архіепископомъ, съ помощью нѣсколькихъ московскихъ архимандритовъ.

Первымъ президентомъ синода былъ назначенъ Стефанъ Яворскій. Вице-президентами были: Ѳеофанъ Прокоповичъ и Ѳеодосій, архіепископъ новгородскій. Всѣ они были образованнѣйшими людьми своего времени, но по своимъ взглядамъ, по направленію, существенно различались. Стефанъ Яворскій несочувственно относился къ нововведеніямъ Петра Великаго. Поэтому назначеніе его президентомъ синода едва ли можетъ быть названо удачнымъ. Ѳеофанъ Прокоповичъ представлялъ прямую противоположность Яворскому. Превосходя всѣхъ современниковъ своего сословія умомъ, знаніями и дарованіями, онъ, подобно Петру, не скрывалъ своего недовольства, часто переходившаго въ презрѣніе ко всему, что напоминало ему старое и что становилось ему преградою для осуществленія его любимыхъ идей. Въ своей сферѣ онъ былъ такой же новаторъ, какъ и Петръ въ сферѣ государственной. Подобно Петру, онъ также шелъ къ своей цѣли, не задумываясь надъ средствами, съ тѣмъ же неумолимымъ постоянствомъ и удивительною послѣдовательностью. Будучи вице-президентомъ синода, Ѳеофанъ Прокоповичъ былъ поэтому вполнѣ на своемъ мѣстѣ *). Что касается Феодосія Яновскаго, то онъ, подобно Стефану Яворскому и Ѳеофану Проковичу, былъ тоже лично извѣстенъ самому Петру и пользовался его расположеніемъ. Наконецъ, и среди совѣтниковъ и асессоровъ находились люди образованные и вполнѣ соотвѣтствовавшіе своему высокому назначенію.

Относительно предметовъ вѣдомства новаго учрежденія въ Регламентѣ встрѣчаемъ подробныя указанія. Дѣла, подвѣдомственныя синоду, раздѣлены были на два разряда: дѣла, касающіяся всѣхъ вообще христіанъ, или такъ называемыя общія дѣла, и дѣла, относящіяся собственно къ духовенству, а также и къ свѣтскимъ лицамъ, насколько послѣднія нуждались въ заботахъ о нихъ духовенства. Общія дѣла, въ свою очередь, раздѣлялись на два вида: къ первому изъ нихъ отнесены были, напримѣръ, слѣдующія: свидѣтельствованіе акаѳистовъ, молебновъ и вообще церковныхъ службъ, также

*) Для подробнаго ознакомленія съ этою замѣчательною личностью могутъ служить два сочиненія: *Чистовича* „Ѳеофанъ Прокоповичъ и его время“ и *Морозова* „Ѳеофанъ Прокоповичъ, какъ писатель“.

житій святыхъ, мощей и явленія чудотворныхъ иконъ; разсмотрѣніе всѣхъ духовныхъ сочиненій, искорененіе разнаго рода суевѣрій, вредныхъ обычаевъ и вообще всѣхъ заблужденій, какъ относительно христіанскаго ученія, такъ и относительно церковныхъ обрядовъ и церемоній. Второй же видъ общихъ дѣлъ состоялъ въ томъ, чтобы «сочинить три книжицы небольшія», изъ которыхъ въ первой должны быть изложены догматы вѣры и заповѣди Божьи, во второй—«обязанности всякаго чина» и въ третьей—образцы проповѣдей. Затѣмъ, относительно духовныхъ, въ отдѣлѣ «о епископахъ», съ возможною подробностью очерчены обязанности епископовъ по управленію епархіями, степень ихъ власти и отношенія ихъ къ синоду. Означены были также права и обязанности другихъ церковныхъ лицъ: священниковъ, дьяконовъ, монаховъ. Въ отношеніи всѣхъ этихъ лицъ синодъ являлся прежде всего высшимъ правительственнымъ и апелляціоннымъ учрежденіемъ. Онъ избиралъ и постановлялъ епископовъ, разрѣшалъ тѣ дѣла, которыхъ не могъ разрѣшить епископъ,—по новизнѣ ли и трудности самаго дѣла, или по ограниченности предоставленной епископу власти. Суду синода по Регламенту подлежали слѣдующія дѣла: «недоумѣнные браки, вины разводовъ брачныхъ, обиды клиру или монастырю, отъ своего епископа нанесенныя; обиды, причиненныя епископу отъ другого епископа, и, кратко говоря, всѣ тѣ дѣла, которыя къ суду патріаршему надлежали». Суду синода подлежали также и члены его. Далѣе, въ вѣдомствѣ синода были дѣла о расколѣ, нѣкоторые «недоумѣнные падежи совѣсти»; такъ, напримѣръ, если кто-нибудь «поневолѣ приметъ безбожную вѣру» и потомъ опять обратится къ православію, то синодъ долженъ былъ разсудить, какъ въ этомъ случаѣ слѣдовало поступать. Синодъ долженъ былъ заступаться за священно-церковно-служителей, въ случаѣ несправедливой обиды и вообще притѣсненій, причиняемыхъ послѣднимъ. Духовный Регламентъ указываетъ два случая, въ которыхъ синодъ долженъ дѣйствовать совмѣстно съ другими учрежденіями, именно: о сомнительныхъ духовныхъ завѣщаніяхъ знатныхъ лицъ онъ разсуждаетъ съ юстицъ-коллегіей и о содержаніи приходского духовенства—съ сенатомъ. Наконецъ, синодъ является учрежденіемъ, контролирующимъ въ духовномъ вѣдомствѣ по финансовому управленію; онъ разсматриваетъ, кто и какъ владѣетъ церковными землями, куда издерживаются церковныя суммы.

Всматриваясь въ дѣла, подвѣдомственныя только что учреж-

денному синоду, нельзя прежде всего не замѣтить, что они весьма разнообразны и разнородны, а затѣмъ и не столько опредѣлительно полны, какъ это можетъ показаться съ перваго взгляда.

Въ этой разнородности подвѣдомственныхъ синоду дѣлъ, а также въ отсутствіи строго опредѣленныхъ рамокъ для дѣятельности всѣхъ центральныхъ учрежденій вообще, и заключалась причина тѣхъ неопредѣленныхъ, подчасъ даже враждебныхъ отношеній, въ которыхъ находился синодъ къ другимъ учрежденіямъ въ первое время своего существованія.

По мысли преобразователя синодъ является учрежденіемъ, равнымъ съ сенатомъ,—учрежденіемъ, имѣвшимъ власть, равную патріаршей и даже большую: понеже «соборъ». Онъ являлся высшимъ учрежденіемъ по отношенію ко всѣмъ коллегіямъ, къ которымъ могъ даже писать указы. Въ предѣлахъ своего вѣдомства власть синода была такая же какъ власть сената въ области свѣтскаго управленія. Наиболѣе серьезные вопросы, распоряженія и мѣропріятія, касающіяся государственной и общественно-бытовой жизни,—относились ли они къ духовному или къ свѣтскому управленію,—разсматривались и обсуждались синодомъ совмѣстно съ сенатомъ на общихъ конференціяхъ. Словомъ, Петръ желалъ сдѣлать синодъ и сенатъ единственными исполнительными органами, черезъ которые выражалась бы верховная власть въ Россіи и которыми передъ нею выяснялись бы потребности улучшенія нравственнаго и общественнаго быта народа.

Но на дѣлѣ синоду приходилось вести настойчивую, упорную борьбу съ другими учрежденіями и даже сенатомъ, чтобы поддержать тотъ авторитетъ, который былъ дарованъ ему государемъ. Указы, разсылаемые синодомъ по коллегіямъ, сплошь и рядомъ исполнялись неохотно, съ проволочками, а иногда даже и вовсе не исполнялись. Сенатъ замѣтно старался занять первенствующее положеніе и часто не выполнялъ самыхъ справедливыхъ требованій своего собрата. Синодъ обращался съ жалобами къ государю и просилъ его указовъ. А указы, разсылаемые царемъ по различнымъ учрежденіямъ, часто,—что было вполнѣ естественно при его кипучей дѣятельности,—противорѣчили одинъ другому и еще болѣе запутывали и безъ того неопредѣленныя отношенія между ними.

Всѣ эти пререканія между синодомъ и другими учрежденіями возникали болѣе всего по двумъ вопросамъ: 1) по вопросу о назначеніи въ синодъ служащихъ и 2) по вопросу объ удовлетвореніи жалованья-

емъ всѣхъ служащихъ въ синодальномъ вѣдомствѣ. При той нуждѣ, которую въ то время испытывало правительство въ служащихъ людяхъ, и при той запутанности финансоваго управленія, какая тогда существовала, вопросы эти естественно получали громадное значеніе. Сплошь и рядомъ сенатъ и коллегіи, несмотря на неоднократныя требованія синода доставить въ его канцелярію назначенное уже на службу въ синодъ лицо, или отмалчивались, или подъ разными предлогами прямо отказывали. Синодъ жаловался государю, требуя отъ коллегіи или отъ сената «сатисфакціи», но это плохо помогало. Такъ же было и въ вопросѣ о жалованьѣ. Нельзя обвинять великаго преобразователя въ томъ, что онъ не успѣлъ до мельчайшихъ подробностей опредѣлить законодательнымъ порядкомъ отношенія между различными учрежденіями: слишкомъ много было у него работы, слишкомъ разностороння была его дѣятельность. А между тѣмъ и на синодѣ лежали весьма трудныя обязанности, которыхъ онъ не могъ исправно исполнять безъ дружнаго содѣйствія со стороны другихъ учрежденій.

Вообще, несмотря на личное участіе государя во многихъ дѣлахъ, очень часто обнаруживалась путаница въ только что устроенномъ управленіи между различными учрежденіями и вѣдомствами. Можно представить себѣ, какую дѣятельность и какія великія способности долженъ былъ проявить для уменьшенія этой путаницы великій преобразователь Россіи, справедливо напоминавшій всѣмъ обращавшимся къ нему за разъясненіями и поддержкой, иногда по самымъ мелочнымъ вопросамъ: «Васъ много, а я одинъ!» Такимъ образомъ, то обстоятельство, что при Петрѣ отношенія между синодомъ и другими учрежденіями не были строго опредѣлены, никоимъ образомъ не можетъ быть поставлено въ вину великому преобразователю: онъ не могъ подробно регламентировать дѣятельность введенныхъ имъ учрежденій. Многое было имъ только, такъ сказать, намѣчено въ общихъ чертахъ, и его преемникамъ оставалась для выполненія весьма серьезная и сложная задача: усвоивъ его идеи, усовершенствовать намѣченныя имъ для ихъ осуществленія формы.

Въ настоящее время положеніе синода среди другихъ государственныхъ учрежденій вполнѣ опредѣлилось.

Синодъ состоитъ изъ членовъ постоянныхъ,—изъ которыхъ одинъ (митрополитъ петербургскій) занимаетъ мѣсто первоприсутствующаго,—и временныхъ. Постоянные члены назначаются изъ лицъ какъ чернаго, такъ и бѣлаго духовенства; временные избираются изъ сре-

ды епархіальныхъ архіереевъ, назначаемыхъ впредь до особаго распоряженія. Члены синода не освобождаются отъ управленія ввѣренныхъ имъ епархій и частей. При синодѣ состоитъ оберъ-прокуроръ, который служитъ представителемъ синода въ высшихъ установленіяхъ государства и имѣетъ право министра по законодательнымъ и высшимъ распорядительнымъ дѣламъ духовнаго управленія. Кромѣ того, онъ стоитъ во главѣ всѣхъ учрежденій, зависящихъ отъ синода. Онъ—главный начальникъ синодской канцеляріи. На немъ же лежитъ составленіе ежегодныхъ всеподданнѣйшихъ отчетовъ о состояніи церкви.

Дѣла, подвѣдомственныя синоду, могутъ быть раздѣлены на три разряда: 1) дѣла по управленію церковью, 2) дѣла по духовно-учебной части и 3) дѣла по хозяйственному управленію.

1) Дѣла по управленію церковью. Въ этомъ отношеніи синодъ прежде всего является блюстителемъ чистоты вѣры. Поэтому онъ наблюдаетъ, чтобы всѣ члены духовной іерархіи исполняли свои обязанности въ духѣ православія, не уклоняясь отъ признанныхъ церковью догматовъ и правилъ. Въ этомъ отношеніи синодъ является высшею административною и судебною инстанціей по всѣмъ дѣламъ русской церкви.

Ему принадлежитъ забота объ искорененіи расколовъ и суевѣрій. Въ его рукахъ находится цензура книгъ духовнаго содержанія; эти книги издаются подъ его наблюденіемъ и съ его благословенія. Онъ наблюдаетъ за поведеніемъ всего духовенства. На немъ лежитъ забота о религіозномъ просвѣщеніи народа и о распространеніи православія между инородцами.

2) Дѣла по части духовно-учебной. Необходимость своевременнаго и достойнаго замѣщенія духовныхъ должностей требуетъ, чтобы синодъ располагалъ достаточнымъ количествомъ учебныхъ заведеній; отсюда—заботы синода о школахъ для духовенства. Всѣ дѣла по этой части сосредоточены въ духовно-учебномъ комитетѣ, состоящемъ при синодѣ и находящемся въ вѣдѣніи оберъ-прокурора.

3) Дѣла по хозяйственному управленію. Въ вѣдѣніи синода находится расходованіе суммъ, находящихся въ его распоряженіи.

Синодъ, какъ учрежденіе, относящееся къ разряду высшихъ государственныхъ установленій, пользуется въ своей области правами сената. Вмѣстѣ съ тѣмъ синодъ является органомъ, посредствомъ котораго дѣйствуетъ въ управленіи русскою церковью самодержавная власть Государя Императора, верховнаго защитника церкви, хранителя догматовъ православной вѣры, блюстителя правовѣрія и церковнаго благочинія.

Вѣче.

«Новгородцы бо изначала, и смоляне, и кыяне, и полочане, и вся власти, яко же на думу, на вѣча сходятся».

Лѣтопись.

Въ древнѣйшее время въ управленіи страной народъ участвуетъ непосредственно, лично, въ составѣ всего взрослаго мужского населенія страны. Это участіе состоитъ въ томъ, что всѣ сходятся вмѣстѣ на площадь или поле и обсуждаютъ здѣсь сообща дѣла страны. Такъ было въ древности у всѣхъ народовъ. Такъ же было и у насъ на Руси, еще задолго до призванія варяговъ. «Новгородцы бо изначала, и смоляне, и кыяне, и полочане, и вся власти (волости), яко же на думу, на вѣча сходятся»,—говоритъ русскій лѣтописецъ. Описывая кіевскія событія, послѣдовавшія за смертью братьевъ Кія, тотъ же лѣтописецъ говоритъ: «Поидоша хозары на полянъ и реша платити намъ дань. Сдумавше же кыяне и вдаша отъ дыма мечь». Призваніе Рюрика также было дѣломъ народнаго постановленія. «Поищемъ себѣ князя», рѣшили кривичи, славяне, чудь и меря, не находя возможности установить изъ своей среды такую власть, которая удовлетворила бы всѣхъ одинаково. Такая форма *непосредственнаго* участія въ управленіи страною встрѣчается во времена князей Рюриковичей на всемъ пространствѣ княжеской Россіи: гдѣ были князья, тамъ было и вѣче. Народъ и князь суть два одинаково существенныхъ элемента древнерусскаго общественнаго быта: съ одной стороны, народъ не можетъ жить безъ князя, съ другой—главную силу князя составляетъ тотъ же

Пособія: *Сергѣевичъ* «Вѣче и Князь», *Бѣляевъ*—«Исторія Новгорода Великаго отъ древнѣйшихъ временъ», *Латкинъ* — «Вѣче и земскія собранія» («Россія» 1901 г., № 692).

народъ. До насъ дошло не мало лѣтописныхъ указаній, изъ которыхъ видно, что участіе населенія въ управленіи своими дѣлами въ формѣ народнаго собранія существовало повсемѣстно въ древней Россіи. Въ продолженіе нѣсколькихъ столѣтій все свободное населеніе русскихъ княженій, начиная съ «лучшихъ людей», т.-е. бояръ, продолжая гостями и купцами и кончая «меньшими» и «черными» людьми, сходилось на вѣче для разрѣшенія всевозможныхъ законодательныхъ, административныхъ, финансово-хозяйственныхъ и судебныхъ дѣлъ. Въ каждомъ городѣ и пригородѣ было свое вѣче, которое по мѣрѣ надобности и созывалось всякимъ, видѣвшимъ въ данный моментъ необходимость въ такомъ созваніи. Дѣла на вѣчѣ рѣшались или единогласно, или такимъ подавляющимъ большинствомъ голосовъ, противъ котораго меньшинство не считало возможнымъ противостоять. Если же послѣднее считало себя настолько сильнымъ, что могло оппонировать большинству, то старалось проводить свое мнѣніе и нерѣдко успѣвало въ этомъ. Порядокъ засѣданія былъ словесный и безформенный. Обыкновенно созвавшій вѣче обращался къ народу съ рѣчью, излагая свое предложеніе, послѣ чего начиналось совѣщаніе, въ которомъ важную роль играли старики и «лучшіе» люди. Вѣчевыя засѣданія были отчасти упорядочены только въ Новгородѣ. Здѣсь имѣлось особое возвышеніе (трибуна), помѣщавшееся рядомъ съ башней, на которой висѣлъ вѣчевой колоколъ. Въ башнѣ находилась «вѣчевая изба», т.-е. канцелярія вѣча, во главѣ которой стоялъ «вѣчный дьякъ», облекавшій приговоры вѣча въ письменную форму и прикрѣплявшій къ нимъ печать «Господина Великаго Новгорода». Вѣче созывалось по самымъ разнообразнымъ поводамъ, такъ какъ не было такой отрасли въ сферѣ государственнаго управленія, которая не могла бы подлежать обсужденію вѣчевого собранія. Сказанное относится въ особенности къ сѣвернымъ княженіямъ и народоправствамъ (Полоцку, Пскову, Новгороду и Вяткѣ), гдѣ вѣчевая жизнь достигла апогея своего развитія и гдѣ вѣче, являясь значительною политическою силою, стало въ полномъ смыслѣ этого слова представительницей верховной власти въ государствѣ.

Итакъ, древнерусскія вѣчевыя собранія возникли до призванія князей и существовали въ то время, когда княжеская власть не располагала сколько-нибудь значительной самостоятельной силой. Согласно съ этимъ, вѣче, какъ основная форма быта, вѣдаетъ все, кромѣ тѣхъ предметовъ, которые передаются въ исключительное завѣдываніе кня-

зей. Къ предметамъ послѣдняго рода относятся управленіе и судъ. Но хотя народъ не отправляетъ на вѣчѣ ни суда ни управленія, все же какъ главная опора княжеской власти, онъ не могъ оставаться безъ вліянія на княжескій судъ и управленіе, и при всеобъемлющемъ значеніи вѣча въ нашей древней жизни это вліяніе переходило иногда и въ непосредственное отправленіе народомъ какъ суда (впрочемъ, только въ чрезвычайныхъ случаяхъ), такъ и нѣкоторыхъ отраслей управленія.

Главнѣйшую дѣятельность вѣча составляетъ призваніе князя. Правда, дѣйствительный переходъ столовъ отъ одного князя къ другому совершался подъ вліяніемъ борьбы весьма разнообразныхъ интересовъ. Право вѣча имѣть князя по собственному призванію не всегда выходило побѣдителемъ изъ этой борьбы; столы нерѣдко занимались князьями не только безъ предварительнаго призванія, но и прямо противъ воли народа, въ силу военнаго превосходства князя. Эти случаи насильственнаго занятія столовъ,— въ виду ясныхъ свидѣтельствъ, указывающихъ на то, что право призванія жило не только къ сознаніи народа, но и въ сознаніи князей,— не отрицаютъ существованія самого права: они свидѣтельствуютъ только о томъ, что въ дѣйствительности это право должно было иногда уступать болѣе сильному праву войны. При равенствѣ всѣхъ слоевъ населенія, при отсутствіи почему бы то ни было выдающихся изъ общаго уровня родовъ, которые могли бы предъявить свои права на безспорное первенство, у насъ не представлялось возможности создать изъ собственныхъ элементовъ главу сколько-нибудь сильной правительственной власти, не возбудивъ непримиримой вражды партій. Призваніе князей извнѣ являлось единственнымъ средствомъ установить власть, независимую отъ внутреннихъ партій. Первое извѣстіе о призваніи дошло до насъ отъ 862 года.

Было ли призваніе 862 года первымъ или нѣтъ, оно имѣло рѣшительныя послѣдствія для всей Русской земли; оно положило начало особой породѣ людей, которые, въ силу своего происхожденія отъ призваннаго князя, считались способными къ отправленію высшей судебной и правительственной дѣятельности. Съ этого времени призванія дѣлаются не изъ-за моря, а изъ среды потомковъ Рюрика, которые образуютъ особое, не смѣшивающееся съ остальнымъ населеніемъ, замкнутое и потомственное сословіе князей. Мы не будемъ приводить здѣсь всѣхъ случаевъ призванія, сохранившихся въ нашихъ лѣтописяхъ; ограничимся только нѣкоторыми изъ нихъ, особенно

характеристичными. Народъ осуществляетъ свое право призванія, несмотря ни на взаимныя соглашенія князей, установляющихъ между собою тотъ или иной порядокъ преемства волостей, ни на ихъ частныя распоряженія. Въ 1113 году, по смерти Святополка II, кіевляне зовутъ къ себѣ Владимира Мономаха. Несмотря на то, что это призваніе прямо противорѣчило постановленію князей на Любечскомъ съѣздѣ 1097 года, на которомъ присутствовалъ и самъ Мономахъ,— онъ послѣдовалъ ему и такимъ образомъ нарушилъ какъ тотъ порядокъ, въ установленіи котораго принималъ самъ немалое участіе, такъ и клятву, которою этотъ порядокъ былъ скрѣпленъ: «Да будетъ,— клялись князья,—на нарушителя крестъ честный и вся Русская земля!» Такъ, въ силу народнаго призванія, было отмѣнено постановленіе Любечскаго съѣзда, самаго полнаго изъ всѣхъ княжескихъ съѣздовъ.

Юрій I Долгорукій, желая передать по смерти своей столъ въ Ростовѣ, Суздалѣ и Владимирѣ меньшимъ сыновьямъ, помимо старшихъ, еще при жизни своей получилъ на это согласіе жителей Ростовской волости и закрѣпилъ его крестнымъ цѣлованіемъ. По смерти Юрія воля его не была исполнена. Это отступленіе отъ крестнаго цѣлованія лѣтописецъ старается смягчить великими достоинствами Андрея Боголюбскаго: «Зане бѣ прелюбимъ всѣми за премногу его добродѣтель, юже имѣяше прежде къ Богу и всѣмъ сущимъ подъ нимъ». Андрей не только послѣдовалъ на призывъ, несогласный съ волею его отца, но и изгналъ своихъ меньшихъ братьевъ изъ Ростовской волости. Подобные примѣры встрѣчаемъ и въ другихъ волостяхъ. Изъ краткихъ и, къ сожалѣнію, очень немногочисленныхъ отрывковъ, сохраненныхъ лѣтописями отъ тѣхъ условій, которыя заключались между вѣчемъ и призваннымъ княземъ, слѣдуетъ, что призваніе обыкновенно было временное, но безъ установленія опредѣленнаго срока, по истеченіи котораго оно теряло бы свою силу. На этотъ временный, хотя и несрочный, характеръ призванія указываютъ тѣ пункты условій, въ силу которыхъ князь получалъ извѣстный столъ «до своего живота», или даже «и съ дѣтьми». Если передачу стола пожизненно или съ потомками надо было особенно оговорить, то понятно, что она не разумѣлась сама собой въ призваніи, сдѣланномъ просто, безъ особой оговорки. Такъ, въ 1154 году кіевляне передаютъ Ростиславу Кіевъ «до его живота». Въ 1146 году кіевляне, призывая Изяслава Мстиславича и преступая такимъ образомъ крестное цѣлованіе Всеволоду Олеговичу, которому они обѣщали посадить въ Кіевѣ по-

слѣ его смерти брата его Игоря, такъ мотивируютъ это нарушеніе клятвы: «Не хощемъ быти, аки въ задничи»*). Такимъ образомъ, переходъ княжескихъ столовъ въ томъ порядкѣ, въ которомъ шло наслѣдованіе частной собственности отъ отца къ сыну, отъ брата къ брату, не только не былъ обыкновеннымъ порядкомъ преемства столовъ, но въ сознаніи народа представлялся чѣмъ-то неумѣстнымъ и оскорбительнымъ. Приверженцы Изяслава Мстиславича отклоняютъ народъ отъ вѣрности слову, данному Всеволоду, намекомъ на то, что, признавъ Игоря, они переходятъ къ нему какъ бы по наслѣдству отъ Всеволода («задничи»).

Утвержденіе князя на извѣстномъ столѣ вмѣстѣ съ его потомствомъ нуждается въ особомъ признаніи со стороны народа. Образчикъ такого признанія сохранился намъ во Владимирѣ на Клязьмѣ. По смерти Михаила Юрьевича, владимирцы призываютъ къ себѣ его брата Всеволода (Большое Гнѣздо) и цѣлуютъ крестъ ему «и на дѣтяхъ его». Для правильнаго пониманія этого послѣдняго условія необходимо сказать въ его поясненіе нѣсколько словъ. Цѣлуя крестъ Всеволоду и на дѣтяхъ его, владимирцы не отказываются отъ своего права признанія; они только ограничиваютъ его нисходящими потомками Всеволода, т.-е. они обѣщаютъ Всеволоду не призывать къ себѣ князей изъ другихъ линій, помимо линій его сыновей. Согласно съ этимъ объясненіемъ какъ самъ Всеволодъ, назначая себѣ преемника, такъ и сыновья его, получая отъ отца тотъ или другой столъ, входятъ всякій разъ въ новое соглашеніе съ народомъ и скрѣпляютъ это соглашеніе новымъ крестнымъ цѣлованіемъ. Итакъ, подъ призваніемъ надо разумѣть призваніе на неопредѣленное время, до тѣхъ поръ, пока съ обѣихъ сторонъ соблюдаются условія призванія или пока господствуетъ единеніе между народомъ и княземъ.

Весьма важно отмѣтить, что наши источники сохранили свидѣтельства объ условіяхъ, которыя заключались между народомъ и призываемымъ княземъ. Законодательная дѣятельность вѣча, составляя такимъ образомъ необходимое дополненіе къ праву призванія, не ограничивалась однако одними дѣйствительными случаями призванія. Мы встрѣчаемъ случаи договоровъ не только съ призванными князьями, но и съ такими, которые завладѣли столомъ въ силу воен-

*) «Быть въ задничи» на древнерусскомъ языкѣ значитъ «быть унаслѣдованными».

ной удачи. Это и понятно: княжескія войны изъ-за обладанія волостями велись не столько противъ народа, сколько противъ князя. Побѣдитель далеко не всегда являлся завоевателемъ. Устранивъ своего личнаго противника, онъ нерѣдко встрѣчался съ народомъ, который принималъ его охотно или, по крайней мѣрѣ, безъ прямого сопротивленія. Заключить съ нимъ «рядъ» о порядкѣ управленія представлялось необходимымъ средствомъ, чтобы укрѣпить его за собой. Безъ этого соглашенія народъ имѣлъ бы однимъ, и чрезвычайно важнымъ, поводомъ больше къ неудовольствію, къ образованію партіи, враждебной князю, а наконецъ, и къ призванію новаго князя, болѣе удовлетворяющаго народнымъ желаніямъ. «Рядъ», опредѣлявшій права и обязанности князя, скрѣплялся крестнымъ цѣлованіемъ какъ князя, такъ и народа. Образчикъ такихъ крестныхъ цѣлованій мы встрѣчаемъ въ лѣтописи подъ 1146 годомъ: кіевляне, по соглашенію съ Всеволодомъ Олеговичемъ, признаютъ своимъ княземъ брата его, Игоря, и еще при жизни перваго цѣлуютъ Игорю крестъ, говоря: «Ты намъ князь»! По смерти Всеволода, Игорь дѣйствительно вступаетъ на кіевскій столъ, при чемъ рядится съ кіевлянами и цѣлуетъ къ нимъ крестъ *на всей ихъ волѣ*.

Такимъ образомъ, въ древнѣйшее время нашей исторіи народу принадлежало право призванія князя, связанное съ правомъ договора (ряда) съ нимъ и съ правомъ законодательства.

Третью отрасль дѣятельности вѣча составляло рѣшеніе вопроса о мирѣ и войнѣ. Существованіе этого права доказывается весьма многочисленными свидѣтельствами лѣтописей, изъ которыхъ слѣдуетъ, во-первыхъ, что народъ самъ объявляетъ войну и заключаетъ миръ и требуетъ того или другого отъ князя; во-вторыхъ, что князь, для того, чтобы вести войну силами всей волости, долженъ былъ получить согласіе вѣча, а въ противномъ случаѣ ему предстояло или заключить миръ, или вести войну на собственный страхъ, съ помощью однихъ охотниковъ. Такъ, въ 1067 году кіевляне потребовали отъ своего князя Изяслава, чтобы онъ еще разъ выступилъ противъ половцевъ. Когда онъ отказался, кіевляне освободили его плѣнника, полоцкаго князя Всеслава, и посадили его у себя на столѣ, а Изяславъ долженъ былъ бѣжать. Въ 1147 году кіевляне на приглашеніе князя своего Изяслава Мстиславича итти войною къ Суздалю на Юрія и его союзниковъ отвѣчаютъ отказомъ: «Не можемъ на Владимирово племя руки поднять». Два года спустя, во время приближенія Юрія къ Кіеву,

гдѣ сидѣлъ Изяславъ, кіевляне говорятъ послѣднему: «Мирися, княже мы не идемъ».

Этими тремя предметами,—призваніемъ князя, законодательствомъ и рѣшеніемъ вопроса о войнѣ и мирѣ,—почти исчерпывается вся дѣятельность вѣча; управленіе и судъ не принадлежали ему. За исключеніемъ князя, вѣче не назначало никакихъ чиновниковъ. На князя переносились безъ исключенія всѣ заботы объ управленіи; ему принадлежало право предводительствовать на войнѣ и назначать всѣхъ должностныхъ лицъ: посадниковъ, тысяцкихъ, тіуновъ и пр. Только въ Новгородѣ и въ Псковѣ встрѣчаемся съ правомъ вѣча назначать, помимо князя, еще двухъ высшихъ гражданскихъ сановниковъ—посадника и тысяцкаго. Но это право не можетъ быть относимо къ числу первоначальныхъ правъ вѣча; оно сложилось не ранѣе второй половины XII вѣка и составляетъ особенность новгородской волости, которая свидѣтельствуетъ о томъ, что въ княжескій періодъ новгородцы сдѣлали шагъ впередъ на пути развитія своего мѣстнаго самоуправленія.

Необходимо добавить, что полнаго ограниченія княжеской власти со стороны вѣча не было; иначе говоря, князь не былъ только исполнителемъ вѣчевыхъ постановленій. Призванный для водворенія порядка въ обществѣ, которое не могло изъ собственныхъ своихъ средствъ установить сколько-нибудь удовлетворительные органы суда и управленія, древнерусскій князь, при отсутствіи всякаго начала дѣленія властей, долженъ былъ «судить и володѣть», долженъ былъ заботиться объ общественномъ благѣ въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова. Всѣ общественные вопросы были по преимуществу вопросами князя, касались его въ большей мѣрѣ, чѣмъ каждаго другого члена волости. Въ нашихъ источникахъ мы не встрѣчаемъ ни одного указанія на то, чтобы народъ смотрѣлъ на князя, какъ на исполнителя вѣчевыхъ постановленій. Князь постоянно принимаетъ дѣятельное участіе въ вѣчевыхъ рѣшеніяхъ и приводитъ въ исполненіе только тѣ изъ нихъ, на которыя даетъ свое согласіе. Такимъ образомъ, князю принадлежитъ не только правительственная и судебная власть, но и участіе въ законодательствѣ. Во взаимныхъ отношеніяхъ князя и вѣча должно было быть единеніе, одиначество. Но во всякомъ случаѣ даже самые могущественные князья нуждались въ соглашеніи съ вѣчемъ, и степень могущества князя была въ прямомъ отношеніи съ количествомъ «людей», стоявшихъ на его сторонѣ, бывшихъ съ нимъ въ одиночествѣ, согла-

шавшихся съ его мнѣніями. Приведемъ примѣры такихъ соглашеній народа и князя. Равноапостольный князь Владимиръ рѣшается на принятіе христіанства не иначе, какъ испросивши совѣта своихъ бояръ и старцевъ градскихъ и получивъ согласіе всѣхъ людей. Извѣстно, какою любовью пользовались у кіевлянъ правнукъ Владимира Владимиръ Мономахъ и его родъ; объясненіе этой привязанности надо опять искать въ томъ единеніи съ народомъ, которымъ отличались помянутые князья. Извѣстіе, свидѣтельствующее о сознаніи необходимости такого единенія самимъ Владимиромъ Мономахомъ, мы находимъ подъ 1096 годомъ. Желая положить конецъ распрѣ съ Олегомъ Черниговскимъ и условиться объ оборонѣ Русской земли отъ половцевъ, Владимиръ Мономахъ и Святополкъ II посылаютъ къ Олегу такое приглашеніе: «Поди Кыеву, да порядъ положимъ о Русской землѣ предъ епископы и предъ игумены и предъ мужи отець нашихъ и *предъ людьми градскими*, да быхомъ оборонили Русскую землю отъ поганыхъ». Такимъ образомъ, горожане вмѣстѣ съ духовенствомъ призываются къ участію въ «рядѣ» князей. Вообще говоря, князь и вѣче стояли другъ подлѣ друга, какъ двѣ неподчиненныя одна другой власти, для совокупнаго дѣйствія которыхъ было необходимо взаимное соглашеніе. Для примѣненія этого начала взаимнаго соглашенія къ ежедневно возникающимъ вопросамъ общественной жизни была необходима значительная доля уступчивости какъ со стороны князя, такъ и со стороны вѣча, умѣренность въ проведеніи собственной воли, готовность отказаться отъ разъ предположенной цѣли, какъ скоро достиженіе ея было невозможно безъ нарушенія существующаго единенія. Лѣтописи сохранили намъ нѣсколько примѣровъ такой уступчивости. Приведемъ одинъ изъ этихъ примѣровъ. Въ 1097 году волынскій князь Давидъ Игоревичъ очень не хотѣлъ выдавать своихъ помощниковъ въ ослѣпленіи Василька, но уступилъ волѣ владимирскаго вѣча, когда оно свое рѣшеніе защищать Давида отъ угрожавшихъ ему князей поставило въ зависимость отъ этой выдачи. При отсутствіи соглашенія, при нежеланіи уступить, князь и вѣче стояли другъ противъ друга, какъ двѣ самостоятельныя власти, разногласіе которыхъ могло быть устранено только судомъ Божіимъ... Но какъ бы далеко ни заходила рознь между княземъ и вѣчемъ, личность князя оставалась неприкосновенною. Самыя крайнія желанія недовольнаго княземъ вѣча состояли въ томъ, чтобы князь оставилъ волость. Это общее правило подвергалось только одному ограниченію: князь при-

суждался иногда къ временному заключенію. Это дѣлалось въ видахъ безопасности, напримѣръ, до пріѣзда новаго князя или до управы съ другими князьями, поддерживавшими сторону прогоняемаго; если бы князю предоставлена была свобода до окончательнаго установленія новаго наряда, это могло бы повести къ усиленію его партіи.

Изгнаніе было обыкновеннымъ, но не необходимымъ исходомъ борьбы, кончавшейся не въ пользу князя. Потерпѣвъ пораженіе, князь могъ войти въ новое единеніе съ вѣчемъ. Эта готовность князей покончить новымъ единеніемъ раздѣлившее ихъ съ народомъ несогласіе объясняетъ нерѣдкій въ нашей древней исторіи фактъ вторичнаго призванія разъ уже изгнаннаго князя. Какъ князья не оставались одинокими въ своей борьбѣ съ вѣчемъ и нерѣдко находили опору въ одной изъ партій, на которыя раздѣлялся народъ, такъ точно и вѣче, въ борьбѣ съ княземъ, нерѣдко находило помощь въ другихъ князьяхъ. Въ 1068 году кіевляне, оставленные своимъ княземъ Всеславомъ, при вѣсти о приближеніи только что изгнаннаго изъ Кіева Изяслава Ярославича съ польскою помощью, составляютъ вѣче и шлютъ пословъ къ братьямъ изгнаннаго, Святославу и Всеволоду. Эти князья, отказываясь отъ предложеннаго имъ стола, даютъ такое обѣщаніе кіевлянамъ: «Мы пошлемъ къ брату своему: если пойдетъ на васъ съ ляхи губить васъ, то мы выйдемъ противу ему ратью, не дадимъ погубить града отца своего; аще ли хощетъ съ миромъ, то въ малѣ придетъ дружинѣ». Въ надеждѣ на эту помощь кіевляне условились и приняли Изяслава. Такимъ образомъ, въ отношеніяхъ князя къ вѣчу проявляются тѣ же начала единенія и розни, которыя проникаютъ всю нашу древнюю жизнь. Для правильнаго пониманія этихъ отношеній необходимо обратить вниманіе на слѣдующее. Во-первыхъ, война никогда не ведется противъ княжескаго правленія, какъ формы государственнаго быта; она ведется только противъ отдѣльныхъ личностей княжескаго рода. Самый же принципъ княжескаго правленія остается незыблемымъ. Нашей исторіи вовсе неизвѣстенъ антагонизмъ князя и народа, стремленіе послѣдняго распространить свои права насчетъ правъ князя. Народъ сознаетъ свою неспособность устроиться безъ князя и вмѣстѣ съ тѣмъ понимаетъ необходимость дать ему высокое положеніе въ своей средѣ, безъ чего не было бы возможнымъ достиженіе цѣли призванія. Князь есть въ высшей степени народная власть. Во-вторыхъ, при нелюбви древней Россіи къ строго выработаннымъ формамъ, при маломъ по-

ниманіи ихъ важности, въ отношеніяхъ народа къ князю преобладаетъ характеръ добраго довѣрія. Соблюденіе вѣчевыхъ порядковъ не представляется настолько необходимымъ, чтобы безъ него не было возможно никакое совокупное дѣйствіе князя и народа. Князь, пользующійся популярностью, можетъ, напримѣръ, выступить на войну во главѣ сильнаго народнаго войска и безъ постановленія вѣча. Ему довольно посовѣтоваться со своими боярами и затѣмъ послать бирючей звать народъ; если князь пользуется расположеніемъ народа, народъ пойдетъ, хотя бы война преслѣдовала исключительно личныя цѣли князя; тѣмъ болѣе, когда война задумана въ интересахъ самого народа, напримѣръ, для отраженія половцевъ и т. д. По существу, такая война носитъ на себѣ характеръ того же единенія народа съ княземъ, которое составляетъ необходимое условіе всякаго совокупнаго ихъ дѣйствія; но со стороны формы народъ является только исполнителемъ чужого рѣшенія. Эта возможность вести войну съ помощью народныхъ силъ, но помимо вѣчевого рѣшенія, давала князю большую свободу дѣйствія и немало способствовала усиленію княжескихъ усобицъ, которыя такимъ образомъ ускользали отъ постояннаго контроля болѣе спокойной половины населенія. То же самое явленіе замѣчаемъ и по отношенію къ законодательству. Законодательная власть принадлежала вѣчу и князю вмѣстѣ; но это вовсе не значило, что князь не могъ издать ни одного постановленія безъ предварительнаго соглашенія съ вѣчемъ. Призванный для отправленія правосудія, князь не только судилъ, но и установлялъ самъ формы своего суда и размѣры судебныхъ штрафовъ. Народъ же высказывался по этимъ вопросамъ только въ чрезвычайныхъ случаяхъ, когда постановленія князей противорѣчили его справедливымъ ожиданіямъ. Такъ, напримѣръ, чрезмѣрная высота судебныхъ штрафовъ возбуждала протестъ вѣча, а иногда и прямо приводила къ изгнанію князя.

Вѣчевой порядокъ на сѣверѣ Россіи, въ Новгородѣ и Псковѣ, просуществовалъ до начала XVI вѣка. Въ остальной же Россіи вѣчевыя начала раньше прекратили свое существованіе, и населеніе уже въ XIII вѣкѣ перестаетъ принимать участіе въ рѣшеніи политическихъ дѣлъ. Однимъ изъ важныхъ факторовъ паденія вѣчевого строя было монгольское завоеваніе. Россія, будучи покорена татарами, превратилась въ улусъ ордынскаго хана, воля котораго была безусловна для русскихъ. Князья играли роль его намѣстниковъ и

сборщиковъ дани. Назначеніе ихъ уже болѣе не зависѣло отъ воли населенія, а исключительно отъ хана, выдававшаго ярлыкъ на княженіе. Какъ мы видѣли, въ прежнее время, когда согласіе народа было необходимымъ условіемъ вступленія на княжескій престолъ, князья не могли разсматривать свои княженія, какъ предметъ собственности, какъ вотчину, и по необходимости должны были вступать въ договорныя отношенія съ населеніемъ. Иначе стало теперь, когда княженіе жаловалось ханомъ и народъ превратился въ пассивную массу. Естественно, что при подобномъ порядкѣ вещей, вѣче должно было пасть и выйти изъ употребленія. Если теперь оно иногда и созывалось, то только въ смутныя времена, прекращавшіяся князьями при помощи татаръ; отсюда и слово «вѣчникъ» съ теченіемъ времени стало синонимомъ мятежника.

Но, говоря о паденіи вѣчевого строя, мы имѣемъ въ виду исключительно вѣче въ качествѣ политическаго органа, т.-е. народное собраніе, разрѣшающее разные политическіе вопросы, въ родѣ избранія князя, изданія законовъ, объявленія войны или заключенія мира и т. д., такъ какъ вѣче съ административно-хозяйственными функціями, въ качествѣ органа мѣстнаго самоуправленія, не только не прекратило своего существованія, но даже продолжало развиваться. Одною изъ его главныхъ функцій было избраніе лицъ на судебныя и административныя должности. Первое указаніе на участіе на судѣ «добрыхъ людей», выборныхъ отъ народа, относится къ 1229 году и находится въ договорѣ смоленскаго князя Мстислава Давидовича съ нѣмцами. Въ XV вѣкѣ сотскіе и добрые люди, избираемые общиною, становятся необходимымъ элементовъ суда намѣстниковъ и волостелей. То же подтверждаетъ и Судебникъ Іоанна IV, предписывая намѣстникамъ и волостелямъ «безъ дворскаго и безъ старосты и безъ лучшихъ людей суда не судити». При Іоаннѣ IV, съ 1539 года, по челобитью общинъ, правительство даруетъ населенію губное право, на основаніи котораго общины избираютъ губныхъ старостъ и «цѣловальниковъ» (присяжныхъ), для отправленія судебныхъ и полицейскихъ функцій. Наконецъ, съ изданіемъ Судебника 1550 года мѣстное самоуправленіе достигаетъ высшаго своего развитія. Обозрѣвая массу дошедшихъ до насъ грамотъ (уставныхъ, губныхъ и судныхъ), изданныхъ московскимъ правительствомъ по челобитіямъ самого населенія и имѣвшимъ цѣлью организовать мѣстное самоуправленіе, мы видимъ, что населеніе попрежнему участвуетъ въ

«строеніи земли», какъ говорилось въ то время, путемъ, главнымъ образомъ, избранія должностныхъ лицъ для отправленія судебныхъ и административно-хозяйственныхъ функцій. Эти должностныя лица являются или соучастниками въ дѣлѣ управленія правительственныхъ агентовъ, или самостоятельными органами управленія. Въ первомъ случаѣ представители общинъ фигурируютъ исключительно въ качествѣ судебныхъ органовъ, засѣдая на судѣ намѣстниковъ и волостелей и отправляя вмѣстѣ съ ними функціи правосудія. Роль ихъ весьма обширна, такъ какъ безъ нихъ княжескіе чиновники не имѣли права судить, т.-е. въ качествѣ органовъ самостоятельнаго управленія, иначе говоря, въ качествѣ администраторовъ и судей, земскіе выборные пріобрѣли огромное значеніе, главнымъ образомъ въ виду того, что къ нимъ перешли всѣ функціи мѣстныхъ правительственныхъ лицъ, большинство которыхъ было уничтожено въ серединѣ XVI вѣка. Всѣ эти губные старосты и цѣловальники, излюбленные головы и судьи, земскіе старосты, сотскіе, пятидесятскіе и десятскіе стояли во главѣ мѣстнаго управленія и суда, при чемъ нѣкоторые изъ нихъ (напримѣръ, губные старосты) избирались всѣми сословіями уѣзда, начиная съ дворямъ и дѣтей боярскихъ, продолжая посадскими, т.-е. членами торгово-промышленнаго класса, и кончая крестьянами.

Но община не только избирала должностныхъ лицъ, а и сама принимала непосредственное участіе въ управленіи своими дѣлами. Такъ, разверстка податей всегда производилась самимъ населеніемъ, для чего послѣднее раздѣлялось на три класса по имущественному цензу: «лучшихъ», «среднихъ» и «молодыхъ». Наконецъ, весьма важною функціею всего населенія было составленіе челобитныхъ (петицій) по адресу правительства, что являлось косвеннымъ участіемъ населенія въ «строеніи земли». Обыкновенно въ такомъ случаѣ населеніе извѣстнаго пункта, напримѣръ, города или волости, избирало опредѣленное число «излюбленныхъ» людей, составлявшихъ челобитную и отвозившихъ ее въ Москау. Челобитная подписывалась или всѣмъ населеніемъ поголовно, или одними «излюбленными» людьми, «во всѣхъ людей мѣсто». По пріѣздѣ въ Москву, челобитчики подавали ее въ боярскую думу. Послѣдняя, обсудивъ челобитную, постановляла рѣшеніе, писавшееся на самой челобитной, и такимъ образомъ возникалъ новый законъ. Огромная масса законодательныхъ памятниковъ Московскаго государства возникала такимъ способомъ, т.-е. по иниціативѣ самого населенія.

Изъ сказаннаго видно, какое важно значеніе принадлежало населенію въ дѣлѣ «строенія земли», несмотря на паденіе вѣча въ качествѣ политическаго органа еще до созванія перваго земскаго сбора. Принципъ участія населенія въ этомъ «строеніи», выражаясь практически въ разнообразныхъ формахъ, въ то же время разрабатывался теоретически въ произведеніяхъ тогдашней письменности, принадлежавшихъ перу членовъ духовенства и служилаго класса. Любопытнѣе всего то, что названные публицисты, хотя и принадлежали къ высшимъ классамъ, но нисколько не раздѣляли какихъ бы то ни было аристократическихъ идей: они вполнѣ допускали возможность совѣщанія представителя верховной власти со всѣмъ народомъ, а не только съ одними высшими сословіями. «Царь, аще и почтенъ царствомъ, — писалъ кн. Курбскій, — долженъ искать добраго и полезнаго совѣта не токмо у совѣтниковъ, но и у всенародныхъ человѣкъ». Неизвѣстный авторъ весьма любопытнаго политическаго памфлета XVI вѣка, такъ называемой «Бесѣды валаамскихъ чудотворцевъ», также высказывается за совѣщаніе государя со всѣми сословіями. Мало того, онъ признаетъ необходимымъ созвать постоянный земскій соборъ и пополнять его періодически выборами, такъ какъ тогда «вѣдомо будетъ самому царю про все и всегда самодержство его можетъ скрѣпити отъ грѣха власти и воеводы своя, и приказные люди своя, и приближенныхъ своихъ отъ поминка и отъ посула, и отъ всякія неправды и сохранить ихъ отъ многихъ и безчисленныхъ властелинныхъ грѣховъ, и объявлено будетъ тѣми людьми всякое дѣло предъ царемъ».

Такимъ образомъ, почва для земскихъ соборовъ была подготовлена, и когда названное учрежденіе явилось, то вполнѣ могло быть разсматриваемо, какъ результатъ требованій самой жизни и тѣхъ условій и обстоятельствъ, среди которыхъ находилось русское общество.

Земскій соборъ.

«Царь, аще и почтенъ царствомъ, долженъ искать добраго и полезнаго совѣта не токмо у совѣтниковъ, но и у всенародныхъ человѣкъ».

Курбскій.

Послѣ смерти отца своего Василія III Іоаннъ IV остался четырехъ лѣтъ. Періодъ времени, простиравшійся до совершеннолѣтія юнаго царя, — когда государствомъ поперемѣнно правили Оболенскіе, Шуйскіе, Бѣльскіе, Глинскіе, — былъ однимъ изъ самыхъ печальныхъ въ нашей исторіи. Положеніе государства сдѣлалось крайне плачевнымъ: государева казна была расхищена; органы управленія почти бездѣйствовали; народъ бѣдствовалъ; воеводы грабили его, по выраженію Карамзина, не хуже монгольскихъ хищниковъ; жаловаться было некому, такъ какъ молодой царь, пока нисколько не заботясь о народѣ, предавался своимъ жестокимъ забавамъ. Въ то же время Русская земля страдала и отъ внѣшнихъ враговъ: ее безпокоили своими набѣгами татары казанскіе, ногайскіе и крымскіе; война съ Польшею еще не была окончена. При такихъ обстоятельствахъ государство, только что сплотившееся, легко могло распасться на свои составныя части. Лѣтомъ 1547 года въ Москвѣ произошелъ страшный пожаръ, опустошившій столицу русскаго государства, а вслѣдъ за нимъ народный мятежъ, вызванный несправедливостями боярскаго самовластія. Этотъ мятежъ заставилъ самого царя бѣжать изъ Москвы. Онъ удалился въ село Воробьево.

Пособія: *Латкинъ* — «Земскіе соборы древней Руси», *Чичеринъ* — «О народномъ представительствѣ», *Ключевскій* — статьи въ «Русской Мысли» за 1890, 91, 92 гг., *Сергѣевичъ* — «Лекціи по исторіи рус. права», *Алексѣевъ* — «Земскіе соборы древней Руси» въ «Журналѣ для всѣхъ», 1902 г., ноябрь—декабрь).

Пора было оставить забавы и серьезно подумать о томъ, какъ спасти государство. Подъ вліяніемъ этихъ событій въ Іоаннѣ совершился нравственный переломъ. Царь оставилъ праздный образъ жизни и обратился къ правительственной дѣятельности. Около него сгруппировался кружокъ разумныхъ совѣтниковъ (митрополитъ Макарій, кн. Курбскій, Сильвестръ, Адашевъ). Вѣроятно, по ихъ совѣту, онъ, желая уничтожить крамолы и неправды, созвалъ въ 1550 г. первый въ Московскомъ государствѣ Земскій соборъ *). Когда «всякаго чина люди» собрались изъ разныхъ городовъ въ Москву, царь послѣ обѣдни вышелъ съ крестнымъ ходомъ на Лобное мѣсто и сказалъ въ присутствіи народа рѣчь **). Онъ обратился прежде всего къ митрополиту: «Молю тя, святой владыко, — говорилъ онъ: — будь помощникъ мнѣ и любви поборникъ; знаю, ты желаешь добрыхъ дѣлъ и любви. Тебѣ извѣстно, владыко, что остался я послѣ отца моего четырехъ лѣтъ, а сильные мои бояре и вельможи не радѣли обо мнѣ и были самовластны, такъ какъ некому было воздержать ихъ: они предались хищенію и обижали народъ. Я же былъ какъ бы глухъ и не слышалъ, и не было въ устахъ моихъ обличенія, по причинѣ юности моей и пустоты. Они же властвовали... О, неправедные лихоимцы и хищники и неправедный судъ творившіе! Какой дадите намъ отвѣтъ за ту кровь, которую пролили? Я чистъ отъ сея крови. Ожидайте воздаянія своего!» Затѣмъ, поклонившись на всѣ стороны, царь продолжалъ: «Люди Божіи и намъ дарованные Богомъ, молю вашу вѣру къ Богу и къ намъ любовь. Теперь намъ вашихъ обидъ, разореній и налоговъ исправить нельзя, вслѣдствіе продолжительнаго несовершеннолѣтія, пустоты и безпомощности, вслѣдствіе неправдъ бояръ моихъ и властей, безсудства неправеднаго, лихоимства и сребролюбія, — молю, оставьте другъ

*) Идея обращенія, въ затруднительныхъ случаяхъ за совѣтомъ и поддержкой къ «землѣ» существовала и до Іоанна Грознаго. Такъ, еще въ 1211 году великій князь суздальскій Всеволодъ III созвалъ во Владимиръ всѣхъ своихъ бояръ изъ городовъ и волостей, все духовенство, и купцовъ, и дворянъ, и всѣхъ людей, когда сынъ его Константинъ отказался сѣсть послѣ его смерти во Владимирѣ, желая подчинить Владимиръ Ростову. На этомъ соборѣ старѣйшинство въ великомъ княженіи и великокняжескій столъ во Владимирѣ были отданы второму сыну Всеволода Юрію II, что и было утверждено присягою всѣхъ собравшихся.

**) Названіемъ «чинъ» въ Московскомъ государствѣ обозначался каждый разрядъ свободныхъ людей, который имѣлъ какія-либо права или обязанности, отличавшія его отъ другихъ разрядовъ. Въ этомъ смыслѣ и крестьяне составляли «чинъ».

другу вражды и тягости, кромѣ развѣ очень большихъ дѣлъ; въ этихъ дѣлахъ и въ новыхъ я самъ буду вамъ, сколько возможно, судья и оборона, буду неправды разорять и похищенное возвращать»... Предполагаютъ, что послѣ этого всенароднаго покаянія царя и торжественнаго заявленія о перемѣнѣ въ управленіи и засѣдалъ первый земскій соборъ. О дѣятельности этого собора, который, по всей вѣроятности, былъ вызванъ жалобами населенія на намѣстниковъ и волостелей, никакихъ документальныхъ свидѣтельствъ не сохранилось; но легко предположить, что однимъ всенароднымъ покаяніемъ царя съ лобнаго мѣста дѣло не ограничилось. Вѣроятно, выборными людьми поданы были царю челобитныя, высказаны народныя нужды и указаны средства къ ихъ удовлетворенію. Слѣдствіемъ совѣщанія царя съ соборомъ явилось введеніе земскаго самоуправленія.

Въ 1551 году снова собрался соборъ, церковно-земскій, извѣстный подъ названіемъ Стоглаваго, на которомъ преобладали церковныя дѣла; но въ то же время подняты были и нѣкоторые земскіе вопросы, напримѣръ, о неравномѣрномъ и неправильномъ распредѣленіи вотчинъ, помѣстій и кормленій *). Къ сожалѣнію, и отъ этого собора осталось такъ мало слѣдовъ, что невозможно рѣшить, каковы именно были его постановленія по вопросамъ земскаго устроенія.

Въ 1566 году царь вторично обратился къ народу. Теперь около царя не было его прежнихъ совѣтниковъ; мѣсто ихъ заняли Малюта Скуратовъ, Басмановъ и другіе опричники. Это была эпоха казней. Выработанныя при содѣйствіи перваго собора реформы еще существовали; мѣстныя («губныя») учрежденія обезпечивали за народомъ извѣстное самоуправленіе; изданъ былъ новый судебникъ (или, лучше сказать, исправленъ старый); постановленія Стоглаваго собора примѣнялись на практикѣ. Но надъ всѣмъ этимъ тяготѣлъ личный произволъ царя и его опричниковъ, свирѣпствовавшихъ и дозволявшихъ себѣ всякія безчинства надъ «земщиной». Въ то же время шла война съ Польшей за Ливонію. Начавшаяся удачно взятіемъ Полоцка, она послѣ пораженія русскихъ войскъ при Оршѣ затягивалась надолго. Такъ продолжалось до 1566 года. Неудачныя военныя дѣйствія, истощеніе казны, оппозиція бояръ, недовольство народа,—все это побуждало царя вспомнить времена своей молодости и, какъ прежде, искать опоры

*) См. статью *Жданова*: «Церковно-земскій соборъ 1551 года». Историческій Вѣстникъ, 1880 г., февраль.

въ народѣ. Мнѣніямъ опальныхъ бояръ, подозрѣваемыхъ имъ въ козняхъ и неискренности, онъ не довѣрялъ; ему хотѣлось знать мнѣніе о войнѣ другихъ сословій: отдавать ли польскому королю только что завоеванныя земли и ограничиться, какъ предлагалъ польскій король, пріобрѣтеніемъ Полоцка, или продолжать войну? На этотъ соборъ явилось 374 человѣка. Большинство составляли бояре и дворяне; были представители и отъ гостей, московскихъ купцовъ и смолянъ. Кромѣ нихъ, на соборѣ присутствовали и высшія духовныя лица въ количествѣ 32 человѣкъ *). Соборъ единогласно совѣтовалъ царю

*) *Дворяне* составляли первый классъ служилыхъ людей. Это названіе получили они въ царствованіе Іоанна IV, около 1566 года. Дворянство составляли какъ потомки старшихъ дружинниковъ, такъ и земскіе бояре и прежніе удѣльные князья, лишившіеся своихъ удѣловъ и поступившіе на службу къ московскимъ государямъ. Со времени Іоанна Грознаго они стали дѣлиться на три разряда: 1) московскихъ дворянъ, 2) жильцовъ, 3) городовыхъ дворянъ. Московскими дворянами назывались тѣ, которые хотя и состояли на службѣ въ Москвѣ, но не имѣли въ Московскомъ уѣздѣ вотчинъ; городовыми дворянами назывались тѣ, которые прежде составляли дворъ какого-либо удѣльнаго князя и поступали на службу къ московскому государю всмѣстѣ со своимъ княземъ. Что касается «жильцовъ», то Котошихинъ о нихъ говоритъ: «Ихъ около 2,000. Они, человѣкъ по 40 и больше, спятъ на царскомъ дворѣ, посылаются на всякія посылки. Набираются они изъ дворянскихъ, дьяческихъ и подьяческихъ дѣтей. Изъ нихъ набираются стольники, стряпчіе, думные люди, начальники отрядовъ конницы и пѣхоты. Они составляютъ первую ступень службы для всѣхъ дѣтей боярскихъ». *Дѣти боярскіе* составляли второй разрядъ служилыхъ людей; это были потомки младшихъ дружинниковъ. Названіе свое этотъ классъ получилъ при Іоаннѣ IV; раньше они собственно и назывались «дворянами». Этотъ разрядъ служилыхъ людей во многомъ пользовался одинаковыми правами съ первымъ классомъ, но по службѣ занималъ низшія должности; притомъ служба ихъ шла преимущественно на границахъ государства: литовской, казанской, астраханской, въ Сибири и проч., гдѣ они и получали помѣстья. Впрочемъ для нихъ не былъ загражденъ переходъ и въ высшій служилый классъ. Переходъ этотъ достигался военной службой.

Гости. Такъ назывался первый классъ городскихъ людей, въ который зачислялись только оптовые торговцы, торговавшіе съ другими городами и иностранными землями. Они были главными распорядителями при сборѣ податей и торговыхъ пошлинъ, а также продавцами государевыхъ товаровъ. Во многихъ правахъ они равнялись съ дворянствомъ (имѣли, напримѣръ, вотчины и даже помѣстья). По Судебнику за безчестіе платилось имъ 50 руб., тогда какъ другимъ торговымъ людямъ платилось 5 руб.

Высшія духовныя лица въ древней Руси составляли такъ называемый «освященный соборъ».

завоеванные въ Ливоніи города не отдавать полякамъ. Но, выражая такое мнѣніе, каждая группа выборныхъ употребляетъ въ то же время обычныя въ древней Руси замѣчанія: «вѣдаетъ Богъ да государь», «какъ государю угодно, такъ и холопемъ его». Война продолжалась до 1569 года, когда заключено было трехлѣтнее перемиріе.

Больше въ царствованіе Іоанна Грознаго земскихъ соборовъ не было.

Въ 1584 году Іоаннъ IV умеръ. Наслѣдникъ престола Ѳеодоръ Іоанновичъ неохотно занимался государственными дѣлами, будучи болѣе склоненъ къ молитвамъ и душеспасительнымъ бесѣдамъ; Димитрій же былъ очень молодъ. Среди бояръ образовалось двѣ партіи: одна за Ѳеодора, другая за Димитрія. При такихъ обстоятельствахъ собранъ былъ такъ называемый «избирательный» соборъ 1584 года *). «Пріидоша, — говоритъ лѣтописецъ,— изо всѣхъ городовъ къ Москвѣ именитые люди изъ всего государства Московскаго и молиша со слезами царевича Ѳеодора Іоанновича, чтобы былъ на Московскомъ государствѣ царемъ и вѣнчался царскимъ вѣнцомъ. Онъ же, государь, не презрѣ моленіе всѣхъ православныхъ христіанъ и вѣнчался царскимъ вѣнцомъ».

Въ теченіе всего новаго царствованія соборы не созывались. Годуновъ, бывшій фактическимъ правителемъ Россіи, считалъ излишнимъ вмѣшательство земщины въ дѣла государственныя и правилъ совершенно самовластно, прикрываясь именемъ царя Ѳеодора. Но въ 1598 году умираетъ бездѣтный Ѳеодоръ, и царская династія, державшая въ своихъ рукахъ судьбы Россіи въ теченіе многихъ вѣковъ, прекратилась. Кто будетъ царемъ? Для народа вопросъ о личности новаго царя имѣлъ мало значенія; ему нуженъ былъ царь прежде всего для того, чтобы не было боярскаго самовла стія, а къ Борису, какъ правителю, онъ привыкъ. Клевретамъ Бориса, дѣйствовавшимъ подъ руководствомъ обязаннаго ему своимъ патріаршимъ саномъ Іова, не трудно было сосредоточить народное вниманіе на Борисѣ. Но Борисъ зналъ о намѣреніи боярства взять съ него «запись», ограничивающую его власть по отношенію къ ихъ личнымъ и имущественнымъ правамъ и привилегіямъ, и потому подъ разными предлогами отказывался отъ престола, благоразумно ожидая земскаго собора, который и собрался 17 февраля 1598 года.

---

*) Въ подобныхъ случаяхъ соборы созывались митрополитами, а потомъ патріархами.

Теперь явилось 457 выборныхъ: 83 духовныхъ, 338 служилаго сословія, остальные — гости и выборные отъ городовъ. Предсѣдательствовалъ патріархъ Іовъ, и Борисъ былъ единогласно выбранъ.

Первая половина его царствованія можетъ считаться одною изъ лучшихъ страницъ русской исторіи: государство пользовалось относительнымъ покоемъ; народъ если и не благоденствовалъ, то и не страдалъ такъ, какъ прежде. Царь живо и съ глубокимъ сочувствіемъ отзывался на народныя нужды и бѣдствія. Но зато во вторую половину его царствованія появился сначала страшный голодъ, а потомъ и всѣ сопряженныя съ нимъ бѣды. Настали тяжелыя времена: Лжедимитрій шелъ къ Москвѣ съ поляками и со всякимъ сбродомъ; городъ за городомъ переходилъ на его сторону. Борисъ совершенно палъ духомъ. Но, нѣсмотря на такое критическое положеніе, онъ не обратился къ народу и земскаго собора не созвалъ, вѣроятно, опасаясь этимъ только ускорить печальный исходъ своей тяжелой жизни, въ которомъ былъ увѣренъ. Послѣ его смерти престоломъ овладѣла неизвѣстная до сихъ поръ ни одному историку личность, бывшая орудіемъ въ рукахъ враговъ Бориса, а можетъ быть и враговъ Россіи *). Новый царь, въ противоположность Борису, склоненъ былъ совѣтываться не только съ боярской думой, но и съ представителями другихъ сословій. При немъ земскій соборъ былъ созванъ для всенароднаго суда надъ кн. В. Шуйскимъ по очень щекотливому дѣлу. Шуйскій обвинялся въ распространеніи слуховъ, что новый царь—не Димитрій, сынъ Грознаго, а бѣглый монахъ Гришка Отрепьевъ. На этомъ соборѣ Шуйскій былъ приговоренъ къ смертной казни; но царь простилъ его, замѣнивъ ему казнь ссылкою въ Вятку, откуда онъ вскорѣ былъ освобожденъ. Такой смѣлый поступокъ со стороны Лжедимитрія современный лѣтописецъ объясняетъ такъ: самозванецъ, переловивъ распространителей слуховъ, «собра соборъ ихъ ради, яко честніи суть вельможи, боясь ихъ тако погубити, да не возглаголютъ, яко всуе погуби ихъ». Помимо этого, ему, вѣроятно, казалось (и онъ не ошибся), что, открыто, всенародно подымая вопросъ о своей личности, онъ всего менѣе рискуетъ. Къ сожалѣнію, остается неизвѣстнымъ, состоялъ ли этотъ безпримѣрный въ русской исторіи соборъ

---

*) Вопросъ о личности перваго самозванца обстоятельно изслѣдованъ Соловьевымъ. См. его статью: «Кто былъ первый самозванецъ?» во II т. христоматіи Гуревича. Статья эта интересна и какъ образецъ историческаго анализа.

изъ представителей всей Русской земли, или одной только Москвы. Этотъ соборъ созванъ былъ въ 1605 году. Слѣдующимъ за нимъ обыкновенно считаютъ соборъ 1613 года, избравшій на царство Михаила Ѳеодоровича. Но интересно отмѣтить, что идея соборнаго рѣшенія дѣлъ примѣнялась и раньше, въ 1612 году, въ ополченіи кн. Пожарскаго. По прибытіи въ Ярославль, назначенный сборнымъ пунктомъ для второго ополченія, Пожарскій и бывшіе съ нимъ всѣхъ чиновъ люди отправляютъ по городамъ грамоты, въ которыхъ, прося себѣ у городовъ матеріальной поддержки, просятъ въ то же время, чтобы города прислали къ нимъ изъ всякихъ чиновъ людей человѣка по два, по три для земскаго совѣта и «совѣтъ свой отписали за руками» о томъ, какъ бы въ такое трудное время не остаться безгосударнымъ, какъ стоять противъ враговъ Русской земли, какъ ссылаться безъ царя съ иностранными государями и какъ устраивать впредь государственный порядокъ. Такимъ образомъ, изъ этихъ грамотъ видно, что города призывались дать своимъ выборнымъ инструкціи не только объ избраніи царя, но и объ управленіи государствомъ до этого избранія. Стало быть, въ войскѣ Пожарскаго было желаніе вручить управленіе страною представителямъ земщины, а не личному усмотрѣнію немногихъ избранныхъ вождей. Что дѣйствительно это желаніе осуществилось, и при Пожарскомъ былъ совѣтъ изъ выборныхъ людей, это ясно видно изъ словъ современныхъ лѣтописцевъ. Въ лѣтописяхъ того времени мы нѣсколько разъ встрѣчаемся съ указаніями, что въ Ярославлѣ дѣла рѣшались соборно, не одними ратными людьми, но съ участіемъ духовенства и людей посадскихъ *).

Мысль о созваніи избирательнаго собора явилась сейчасъ же послѣ занятія Москвы, т.-е. въ ноябрѣ 1612 года, когда изъ Москвы по разнымъ городамъ, и даже въ Сибирь, разосланы были пригласительныя грамоты. Въ этихъ грамотахъ говорилось, чтобы изо всѣхъ городовъ Московскаго государства прислали всякихъ чиновъ людей по 10 человѣкъ къ Москвѣ для государственныхъ и земскихъ дѣлъ. Приглашенные представители земли съѣхались въ Москву въ январѣ 1613 года. Всего выборныхъ собралось на этотъ соборъ не менѣе 700 человѣкъ. Многолюдствомъ собора можно отчасти объяснить и тотъ фактъ, что соборъ зачастую засѣдалъ въ самомъ просторномъ помѣщеніи тогдашней Москвы, въ Успенскомъ соборѣ. На этомъ зем-

*) *Проф. С. Ф. Платоновъ.* — «Статьи по русской исторіи». Петерб. 1903 г.

скомъ соборѣ былъ выбранъ на царство Михаилъ Ѳеодоровичъ Романовъ.

Царствованіе Михаила Ѳеодоровича замѣчательно обиліемъ соборовъ. И это естественно. Мы видѣли уже, что въ трудныя годины государи обращались за помощью и поддержкой къ своему народу, а обстоятельства, при которыхъ вступилъ на престолъ Михаилъ Ѳеодоровичъ, хорошо извѣстны: государство было разорено и потрясено до основанія. Приходилось строить все государственное зданіе сызнова; одному царю съ ближайшими совѣтниками съ этимъ дѣломъ справиться было невозможно. И вотъ мы видимъ, что соборъ 1613 года, избравшій Михаила Ѳеодоровича, почти не распускается до 1622 года, дѣйствуя въ теченіе многихъ лѣтъ рядомъ съ правительствомъ. Послѣ 1622 года, когда нѣкоторый порядокъ въ государствѣ былъ установленъ, правительство обращается къ соборамъ только въ особо-важныхъ случаяхъ. Согласно призывнымъ грамотамъ, выборные отъ Русской земли, явившіеся на соборъ 1613 года, привезли съ собою отъ своихъ избирателей «наказы», въ которыхъ послѣдніе выражали свое мнѣніе о наиболѣе подходящихъ мѣрахъ для устроенія государства. Избраніемъ Михаила Ѳеодоровича соборъ положилъ конецъ смутамъ. Но новоизбранный царь пріѣхалъ въ Москву только спустя три мѣсяца послѣ своего избранія. Одною изъ главныхъ причинъ такого промедленія было отсутствіе безопасности на дорогахъ къ Москвѣ. Въ теченіе всѣхъ этихъ трехъ мѣсяцевъ государствомъ управлялъ земскій соборъ, донося о своихъ дѣйствіяхъ государю и откладывая важнѣйшія дѣла «до указу государева». Принявъ бразды правленія, новый царь не распустилъ собора, который долгое время оставался существеннымъ органомъ управленія.

Первою заботой царя и собора было пополненіе опустѣвшей царской казны. Съ этою цѣлью во всѣ города посланы были грамоты съ требованіемъ денежныхъ вспоможеній и присылки различныхъ припасовъ для раздачи ратнымъ людямъ государева жалованья и на другіе расходы. Кое-какъ наполнивъ казну, принялись за уничтоженіе «воровъ» (Заруцкій и др.), при чемъ тоже разсылались грамоты и къ войску донскому, и къ волжскому, и къ городамъ, приглашавшія всѣхъ выступить на защиту отечества. Эти грамоты обыкновенно начинались словами: «По нашему указу и всей земли приговору», что свидѣтельствуетъ о томъ важномъ значеніи, которое имѣлъ земскій соборъ въ первые годы царствованія Михаила.

Изъ всѣхъ постановленій этого собора, прекращавшаго свои засѣданія на весьма непродолжительные промежутки времени, мы укажемъ только важнѣйшія. Въ 1616 г. взято было «по всемірному приговору» со Строгановыхъ на военныя издержки 56,000 руб., и установленъ денежный сборъ со всего населенія въ размѣрѣ пятой части доходовъ. Въ 1618 г. временно было пріостановлено мѣстничество. Послѣ того, какъ самъ государь заявилъ на соборѣ, что обычай этотъ крайне вредно отзывается на государственныхъ дѣлахъ, соборъ постановилъ: «Всякимъ служилымъ людемъ быти на нынѣшнихъ государевыхъ службахъ и впредь до 1620 г. на Москвѣ и въ городахъ у всякихъ дѣлъ *безъ мѣстъ*». Вѣ томъ же году по поводу вторженія Владислава, имѣвшаго намѣреніе завладѣть московскимъ престоломъ и ввести въ Россіи свою «еретическую латинскую вѣру», соборъ выработалъ мѣры обороны Москвы и разослалъ по городамъ грамоты, призывая служилыхъ людей къ оружію и обѣщая имъ за это вознагражденіе. Владиславъ, какъ извѣстно, принужденъ былъ отступить, и въ 1618 году заключено было Деулинское перемиріе, по которому Владиславъ отказался отъ своихъ притязаній и призналъ установившійся въ Москвѣ порядокъ вещей. Въ 1619 г., по иниціативѣ земскаго собора, отецъ государя Филаретъ, вернувшійся изъ польскаго плѣна, былъ выбранъ въ патріархи.

Первымъ дѣломъ новопоставленнаго патріарха было произвести въ государствѣ нѣкоторыя реформы, необходимость которыхъ давно уже чувствовалась. Реформы эти были введены съ помощью того же собора, по иниціативѣ котораго Филаретъ былъ сдѣланъ патріархомъ. Филаретъ поставилъ собору задачу изыскать средства для уничтоженія всѣхъ неурядицъ въ Русской землѣ, особенно въ финансовомъ отношеніи. Дѣло въ томъ , что собираніе податей въ это время сопряжено было съ большими затрудненіями: очень многіе города и села были разорены, а жители ихъ разбѣжались. Изъ дальнихъ областей многіе посадскіе люди, чтобы не платить податей, переѣхали въ Москву и въ ближайшіе города и укрывались здѣсь у своихъ родственниковъ и друзей. Нѣкоторые тяглые (податные) люди избавляли себя отъ царскихъ налоговъ тѣмъ, что записывались за боярами, духовенствомъ или монастырями; остальные, указывая на свое разореніе, безпрестанно просили царя о дарованіи имъ разныхъ льготъ. Кромѣ того, со всѣхъ сторонъ присылались въ Москву жалобы на обиды и насилія отъ воеводъ и приказныхъ людей. Соборъ рѣшилъ составить по обла-

стямъ точныя росписи («писцовыя книги») и распредѣлить подати сообразно съ имуществомъ жителей. Съ этою цѣлью во всѣ города рѣшено было послать «писцовъ» и «дозорщиковъ». Затѣмъ, всѣхъ иногороднихъ посадскихъ людей, жившихъ въ Москвѣ, рѣшено было отослать на родину и дать имъ извѣстныя льготы, смотря по степени разоренья, а всѣхъ заложившихся за всякихъ чиновъ людей постановлено было водворить на прежнее мѣсто жительства, взявъ съ нихъ сумму денегъ, равную тому убытку, который потерпѣла казна вслѣдствіе этого «залога». Рѣшено было также привести въ извѣстность, сколько приходится съ каждаго города въ казну всякихъ денежныхъ и хлѣбныхъ доходовъ, «сколько въ нынѣшнихъ годѣхъ доходовъ въ приходѣ, и что въ расходѣ, и что осталось въ доимкѣ»; сколько городовъ отъ разоренья запустѣло, и какое число селъ и деревень роздано въ помѣстія и вотчины. Наконецъ, рѣшено было произвести по всей землѣ новые выборы и послать въ Москву выборныхъ «для вѣдомости и для устроенія», т.-е. могущихъ «разсказать обиды, и насильства, и разоренья, и чѣмъ Московскому государству пополниться, и ратныхъ людей пожаловать, и устроить бы Московское государство, чтобы пришло все въ достоинство». Для разбора же насильствъ назначена была особая комиссія.

Содержаніе этого земскаго приговора было посредствомъ грамотъ сообщено всѣмъ городамъ.

Затѣмъ, слѣдующій земскій соборъ созванъ былъ въ 1632 году по слѣдующему поводу. Въ Польшѣ умеръ король Сигизмундъ III, и наступила обычная въ этихъ случаяхъ анархія. Пользуясь удобнымъ моментомъ, московское правительство начало съ Польшей войну. Но въ самомъ ея разгарѣ обнаружился недостатокъ средствъ для ея продолженія. Для того, чтобы добыть эти средства, былъ созванъ соборъ, который и утвердилъ новые налоги «ратнымъ людямъ на жалованье». Но начавшаяся блестящими побѣдами война привела къ весьма стѣснительному положенію несчастнаго Шеина подъ Смоленскомъ *). Одновременно съ этимъ открылись опустошительные набѣги крымскихъ татаръ, и въ довершеніе всѣхъ бѣдствій умеръ патріархъ Филаретъ. Въ такомъ-то крайне затруднительномъ положеніи Михаилъ Ѳедоровичъ обратился къ собору за средствами, въ видѣ добровольныхъ

*) О Шеинѣ, казненномъ якобы за измѣну, см. ст. *Оглоблина:* «Правда о боярине Шеинѣ» въ Историческомъ Вѣстникѣ, 1898 г.

пожертвованій. Средства были даны. Но главная цѣль не была достигнута: не удалось уничтожить тяжелыя для Россіи условія Деулинскаго перемирія и, кромѣ того, пришлось заплатить королю Владиславу за отказъ отъ притязаній на московскій престолъ 20,000 руб., что при тогдашнемъ состояніи государственной казны было громаднымъ капиталомъ. Такою цѣною былъ купленъ «вѣчный» миръ съ Польшей.

Въ 1636 году донскіе казаки убили турецкаго посла Ѳому Кантакузена и взяли приступомъ Азовъ, вырѣзавъ въ немъ все мусульманское населеніе. Михаилъ Ѳеодоровичъ по этому случаю послалъ казакамъ грамоту со строгимъ выговоромъ. Результатомъ этого безразсуднаго казацкаго предпріятія было нашествіе на Русскую землю крымскихъ татаръ, подъ предводительствомъ крымскаго царевича Сафа-Гирея. Сафа-Гирей угрожалъ, что весною и самъ ханъ съ огромною ратью вступитъ въ земли Московскаго государства. При такихъ обстоятельствахъ Михаилъ Ѳедоровичъ, вѣрный своему обычаю въ трудныя минуты обращаться за содѣйствіемъ къ народу, созвалъ соборъ, которому предложилъ рѣшить, «какъ стоять противъ непріятеля, крымскаго хана, и какъ ратныхъ людей сбирать, чтобы Божьи церкви не были осквернены, государство разорено, и православные люди въ плѣнъ не попались». «Ратные же люди, — говорилъ государь, въ числѣ уменьшились, и безъ прибавочныхъ людей быти не мочно». Соборъ приговорилъ: «Испрося у Бога милости, стоять противъ крымскаго хана крѣпко». Съ этой цѣлью установленъ былъ наборъ ратныхъ людей. Но приготовленія оказались излишними: крымскій ханъ не нападалъ. Только въ 1641 году самъ турецкій султанъ подступилъ къ Азову, но, отбитый казаками, съ большими потерями вернулся домой. А казаки, увѣдомляя о своихъ успѣхахъ, настойчиво просили помощи. Являлся вопросъ: какъ же, наконецъ, поступить съ Азовомъ? Для рѣшенія этого вопроса въ 1642 г. опять былъ созванъ соборъ. Этотъ соборъ — одинъ изъ наиболѣе важныхъ въ исторіи русскихъ земскихъ соборовъ, и потому мы остановимся на немъ нѣсколько подробнѣе. Всѣхъ членовъ, подавшихъ мнѣніе на этомъ соборѣ, было 206. Изъ нихъ 138 подали мнѣніе за принятіе Азова и за войну съ турками. Отказались дать свое мнѣніе 43 человѣка служилыхъ людей (преимущественно московскихъ, придворныхъ) и 25 духовныхъ особъ; послѣднія ссылались на то, что имъ «это дѣло не за обычай». За пріобрѣтеніе Азова высказались городовые дворяне и посадскіе люди, состоявшіе на этомъ соборѣ почти исключительно изъ московскихъ

сотенъ. Это значительное большинство мотивировало свое мнѣніе о необходимости пріобрѣтенія Азова весьма основательно. Прежде всего указывались политическіе мотивы: «неправды турецкаго и крымскаго царей», которыя не должны были оставаться безнаказанными. Старались обратить вниманіе государя на то, что крымскій ханъ всегда давалъ обѣщаніе войны съ Русью не вести, и, несмотря на то, «крымскіе и азовскіе татары украйные русскіе города воевали и, въ Азовъ православныхъ крестьянъ приводя, продавали ихъ въ свои же басурманскія орды въ порабощеніе»; что, несмотря на свои обѣщанія, крымскій ханъ въ то время, когда русскія войска стояли подъ Смоленскомъ, присылалъ своихъ царевичей воевать Русскую землю. Обращено было вниманіе и на поведеніе турецкаго султана, котораго обвиняли въ томъ, что онъ допускалъ разореніе русскихъ земель турскими, крымскими и ногайскими татарами. Затѣмъ весьма предусмотрительно указывалось на необходимость владѣть Азовомъ для того, чтобы держать ногаевъ и другихъ кочевниковъ южныхъ степей въ своихъ рукахъ. Къ этимъ мотивамъ практическаго характера присоединялся и мотивъ религіозный: какъ бы отказомъ отъ пріобрѣтенія Азова не навести на Россійское государство гнѣвъ Божій, такъ какъ казаки овладѣли Азовомъ, очевидно, изволеніемъ Божіимъ. Послѣдній мотивъ былъ разсчитанъ, вѣроятно, на всѣмъ извѣстное благочестіе государя. Какъ бы то ни было, во всемъ этомъ дѣлѣ важно слѣдующее: значительное большинство членовъ собора высказалось въ духѣ истинныхъ интересовъ Россіи и въ этомъ смыслѣ теоретически навсегда рѣшило азовскій вопросъ. Однако, время не представляло достаточно средствъ для практическаго разрѣшенія этого вопроса, и государь приказалъ казакамъ оставить Азовъ.

Въ царствованіе Михаила Ѳедоровича, кромѣ разсмотрѣнныхъ нами соборовъ, были еще такъ называемые «неполные» соборы, когда правительство призывало не всѣ сословія, а только, такъ сказать, «свѣдущихъ людей» для рѣшенія нѣкоторыхъ спеціальныхъ вопросовъ. Впрочемъ, надо сказать, что такіе соборы историки и не причисляютъ къ земскимъ. Примѣромъ такихъ «неполныхъ» соборовъ можетъ служить собраніе московскихъ торговыхъ людей, созванное для обсужденія ходатайства англійскаго купца Джона Мерика о предоставленіи англійскимъ купцамъ права провозить товары черезъ Россію въ Персію, о дозволеніи имъ искать путь въ Индію и Китай рѣкою Обью и о другихъ привилегіяхъ. Русскіе торговые люди пре-

красно взвѣсили свои интересы и поняли настоящую суть этого ходатайства, имѣвшаго цѣлью отдать въ руки англичанъ всю торговлю и въ Россіи и на Востокѣ. Они весьма основательно посовѣтовали правительству отказать Джону Мерику. Это было въ 1617 году. Великую честь русскимъ купцамъ XVII вѣка доставляетъ то обстоятельство, что и вторично, въ 1620 году, несмотря на ясно выраженное желаніе правительства согласиться на предложенія Джона Мерика, они настойчиво стояли на своемъ мнѣніи, что предоставленіе англійскимъ купцамъ просимыхъ ими черезъ Джона Мерика привилегій будетъ и для русской казны, и для русской торговли, и для нихъ, торговыхъ людей, дѣломъ крайне убыточнымъ.

Въ 1645 году Михаилъ Ѳеодоровичъ скончался, и на престолъ вступилъ Алексѣй Михайловичъ.

По свидѣтельству Котошихина, въ 1645 г., вслѣдъ за смертью Михаила Ѳедоровича, собрался въ Москвѣ земскій соборъ, избравшій на царство Алексѣя Михайловича, или, лучше сказать, утвердившій его законное вступленіе на престолъ. На этомъ соборѣ принимали участіе всѣ чины Московскаго государства, а именно: «освященный соборъ» (т.-е. все высшее духовенство) съ патріархомъ Іосифомъ во главѣ, боярская дума и выборные отъ каждаго чина. На соборѣ были: дворяне и дѣти боярскія (московскія и городовыя), гости, посадскіе, и вообще торговые люди, какъ изъ Москвы, такъ и изъ другихъ городовъ.

Спустя четыре года имъ пришлось собраться снова, при обстоятельствахъ, нѣсколько напоминавшихъ начало царствованія Іоанна IV. Въ 1648 г. въ Москвѣ, а затѣмъ и въ другихъ городахъ Россіи, вспыхнулъ мятежъ, вызванный злоупотребленіями и насильствами Морозова, Ильи Милославскаго (тестя царя), ихъ родни и близкихъ къ нимъ лицъ *). Народъ жаловался было царю, подавалъ челобитныя;

*) Существуетъ весьма важный источникъ для русской исторіи этого времени. Это—разсказъ очевидца о бунтѣ 1648 г. Онъ помѣщенъ, съ примѣчаніями покойнаго проф. *Бестужева-Рюмина*, въ Историческомъ Вѣстникѣ за 1880 г., въ январской книжкѣ. Полное заглавіе его: «Правдивый историческій разсказъ о страшномъ бунтѣ 1648 г., который произошелъ въ Москвѣ, главномъ городѣ Московіи, и былъ вызванъ невыносимо тяжелыми податями и сборами, взыскиваемыми съ народа. Событіе это описано однимъ знатнымъ лицомъ, бывшимъ очевидцемъ и сообщившимъ извѣстіе объ этомъ бунтѣ одному своему другу въ Амстердамѣ». Нѣсколько лѣтъ тому назадъ *проф. Платоновымъ* въ

но онѣ не доходили до царя, или же доходили въ извращенномъ видѣ. Царь былъ далекъ отъ народа и не видѣлъ того, что творилось въ государствѣ; между нимъ и народомъ воздвиглась своего рода стѣна, разобщившая ихъ другъ отъ друга,— стѣна изъ фаворитовъ Морозова и Милославскаго. Подобно Іоанну IV, и Алексѣй Михайловичъ обратился къ народу съ рѣчью, съ своего рода покаяніемъ и обѣщаніемъ «назначать начальныхъ мужей богобоязливыхъ, которые будутъ править народомъ съ кротостью и справедливостью, будутъ блюсти пользу и благо народное, о чемъ и самъ онъ будетъ имѣть отнынѣ бдительное смотрѣніе». Но одной рѣчи было недостаточно, чтобы залѣчить всѣ болѣзни государственнаго организма и уничтожить зло, накопившееся вѣками. Необходимо было принять радикальныя мѣры для удовлетворенія народныхъ нуждъ и для предотвращенія на будущее время событій, подобныхъ имѣвшимъ мѣсто въ 1648 г. Обстоятельства, такимъ образомъ, привели государя къ мысли обратиться за содѣйствіемъ къ «землѣ», къ населенію, и созвать земскій соборъ, результатомъ котораго явилось Соборное Уложеніе о наказаніяхъ. Собственно говоря, иниціатива въ этомъ дѣлѣ принадлежала не царю, а народу. Созванію собора предшествовала «великая докука» населенія государю. Населеніе хорошо чувствовало недостатокъ законодательства, — приведеннаго въ порядокъ и согласованнаго съ современными нуждами, — которое могло бы сообщить и гражданскимъ и политическимъ отношеніямъ необходимую устойчивость и опредѣленность. Неудобства отъ отсутствія такого законодательства чувствовались всѣми классами общества, и потому къ государю поступали челобитья отъ всѣхъ классовъ. И государь, внимая желанію народа, «по челобитью стольниковъ, и стряпчихъ, и дворянъ московскихъ, и жильцовъ, дворянъ и дѣтей боярскихъ, и всѣхъ городовъ, и гостей, и всякихъ чиновъ торговыхъ людей, велѣлъ на Москвѣ государевымъ боярамъ князю Никитѣ Ивановичу Одоевскому съ товарищами написать Судебникъ и уложенную книгу». Такъ образована была, по просьбѣ всего населенія, редакціонная комиссія кн. Одоевскаго для составленія новаго Уложенія законовъ. Затѣмъ, для большей освѣдомленности правительства о нуждахъ населенія былъ созванъ земскій соборъ.

одной изъ рукописей Публичной Императорской библіотеки найденъ былъ довольно сжатый, но обстоятельный и вполнѣ оригинальный разсказъ объ этомъ бунтѣ. См. его «Статьи по русской исторіи», Петерб. 1903 г., стр. 77—93.

Соборъ послужилъ новымъ толчкомъ для населенія, и челобитья стали подаваться уже во время засѣданія собора. Нѣкоторыя изъ такихъ челобитій нашли себѣ прямой отвѣтъ въ новомъ Уложеніи. И не одна комиссія кн. Одоевскаго работала надъ составленіемъ этого Уложенія: до 88 статей его, въ восьми главахъ, составлено при участіи или по иниціативѣ выборныхъ. Но земская иниціатива проявилась на этомъ соборѣ не въ одномъ только составленіи Уложенія. Въ томъ же году торговые люди, замѣчая, вѣроятно, безрезультатность своихъ прежнихъ челобитій по дѣлу о торговыхъ иностранцахъ, возбудили это дѣло снова на земскомъ соборѣ и достигли того, что уже не одни торговые люди, а земскій соборъ во всемъ своемъ составѣ подалъ государю два челобитья, прося запретить иностранцамъ торговать внутри государства. Одно челобитье было отъ всѣхъ служилыхъ выборныхъ, другое — отъ всѣхъ тяглыхъ. Государь, выслушавъ просьбу собора, приказалъ со всею думою, чтобы изъ Посольскаго приказа была доставлена «память» о томъ, когда и какія права получили иностранцы въ Московскомъ государствѣ. «Память» была представлена. Государь, прослушавъ ее, представилъ все дѣло объ иностранныхъ купцахъ на всестороннее обсужденіе земскаго собора. Выборные, какъ служилые, такъ и тяглые, опять категорически высказались о необходимости и возможности запретить иностранцамъ торговлю внутри государства и не пускать ихъ далѣе Архангельска. Ихъ такъ называемая «сказка» очень тонко разоблачаетъ всѣ коммерческія уловки и плутни, употреблявшіяся въ ту эпоху иностранцами. Это желаніе собора было удовлетворено, и въ іюнѣ 1649 года явился указъ, запрещавшій иностранцамъ торговлю внутри государства.

Между тѣмъ, мятежъ, распространившійся изъ Москвы по другимъ городамъ, затихъ не вездѣ. Наибольшей силы достигъ онъ въ Новгородѣ и особенно въ Псковѣ. Посланный въ Псковъ для розыска бояринъ Волконскій не могъ успокоить жителей, а войско, отправленное для усмиренія мятежа, не могло ворваться въ городъ и принуждено было повести правильную осаду. Въ эту трудную минуту Алексѣй Михайловичъ опять обращается къ народу и созываетъ соборъ, желая съ его помощью усмирить мятежниковъ. На этомъ соборѣ, на которомъ изъ иногороднихъ были только дѣти боярскія да дворяне, рѣшено было попытаться усмирить мятежъ кроткими мѣрами, силою убѣжденія. Къ псковичамъ была отправлена депутація изъ выборныхъ, съ епископомъ во главѣ, которая должна была уговорить

мятежниковъ и отъ имени царя обѣщать имъ прощеніе, съ условіемъ, чтобы войско царское было впущено въ городъ. Псковичи смирились. Это было въ 1650 году.

Три года спустя, въ 1653 г., собранъ былъ новый соборъ, созваніе котораго было вызвано внѣшними дѣлами: на немъ рѣшено было принять Малороссію въ подданство московскаго государя, «подъ его высокую царскую руку», а въ 1674 г. собрался послѣдній въ царствованіе Алексѣя Михайловича земскій соборъ, на которомъ царь «объявилъ» на Красной площади всѣмъ чинамъ Московскаго государства старшаго своего сына, наслѣдника престола, Ѳеодора Алексѣевича.

Спустя два года Алексѣй Михайловичъ умеръ. При Ѳеодорѣ Алексѣевичѣ дѣятельность земскихъ соборовъ уже прекращается. Нѣсколько разъ въ его царствованіе собирались выборные отъ одного какого-либо сословія для рѣшенія того или другого спеціальнаго вопроса; но земскаго собора, въ строгомъ смыслѣ этого слова, не было. Даже соборъ 1682 года, имѣвшій въ русской исторіи весьма благодѣтельныя послѣдствія (отмѣна мѣстничества), нельзя считать земскимъ соборомъ: это была комиссія служилыхъ людей*).

При Петрѣ Великомъ созванъ былъ соборъ въ 1698 году по поводу суда надъ царевной Софьей. Но ни о составѣ этого собора ни о его занятіяхъ никакихъ извѣстій не сохранилось. Послѣднимъ земскимъ соборомъ въ нашей исторіи былъ соборъ, созванный для составленія новаго уложенія, по иниціативѣ императрицы Елисаветы Петровны, Екатериной II и извѣстный подъ иностраннымъ названіемъ комиссіи (Комиссія Уложенія 1767 года).

О происхожденіи земскихъ соборовъ мы уже говорили. Мы представили также и перечень ихъ съ указаніемъ обстоятельствъ, ихъ вызвавшихъ. Теперь намъ остается разсмотрѣть организацію представительства на нашихъ земскихъ соборахъ и предметы ихъ вѣдомства, или, иначе говоря, поводы ихъ созванія.

---

*) Попытка уничтожить мѣстничество была сдѣлана еще при Михаилѣ Ѳеодоровичѣ. Теперь этотъ крайне вредный обычай былъ отмѣненъ окончательно. Было постановлено,—«для совершенной въ ратныхъ, посольскихъ и во всѣхъ дѣлахъ прибыли и лучшаго устроенія»,—чтобы «всѣ чины въ приказахъ, въ полкахъ и повсюду въ городахъ были межъ себя безъ мѣстъ, *гдѣ кому государь укажетъ*». Вслѣдъ затѣмъ «разрядныя книги» были сожжены «къ общему ликованію всѣхъ членовъ собора», какъ говоритъ современникъ.

Говоря объ организаціи земскаго представительства, необходимо имѣть въ виду, что она выработалась не сразу, и въ этомъ отношеніи соборы XVII вѣка существенно отличаются отъ соборовъ XVI вѣка. Это вполнѣ выясняется при разсмотрѣніи состава представителей на земскихъ соборахъ XVI и XVII вѣковъ. Возьмемъ для примѣра соборъ 1566 года. На этотъ соборъ были вызваны представители военно-служилаго и торгово-промышленнаго классовъ, т.-е. представители дворянства и купечества. И тѣ и другіе были изъ столицы, т.-е. дворянство было представлено столичнымъ дворянствомъ, а купечество столичнымъ купечествомъ,—высшими слоями того и другого класса. Но какъ высшее дворянство, такъ и высшее купечество были агентами правительства, исполнителями его порученій: дворянство—по военной, а купечество—по финансовой части. Изъ столичнаго дворянства назначались командиры дворянскихъ отрядовъ, а на купечество возлагалось исполненіе финансовыхъ порученій (напримѣръ, служба по сбору косвенныхъ налоговъ), т.-е. и тѣ и другіе были на службѣ у правительства. И въ этомъ качествѣ они были призваны на соборы; о выборѣ ихъ кѣмъ-либо нѣтъ указаній. Столичное дворянство и столичное купечество были связаны съ провинціальными, уѣздными, тѣмъ, что ряды ихъ пополнялись изъ уѣзднаго дворянства и купечества. Кромѣ того, въ случаѣ войны, напримѣръ, столичные дворяне обыкновенно становились во главѣ дворянства своихъ уѣздовъ, точно такъ же, какъ столичное купечество исполняло финансовыя порученія правительства въ своихъ же уѣздахъ. Этой связи столицы съ уѣздами, повидимому, было достаточно для правительства, чтобы столичное дворянство и купечество могли представлять интересы своихъ уѣздныхъ собратьевъ. Согласіе же на это послѣднихъ предполагалось само собою, или, скорѣе, даже совсѣмъ не требовалось.

Соборъ 1598 года нѣсколько отличался отъ собора 1566 года по своему составу. На соборѣ 1566 года дворянство было представлено только столицей; на соборѣ же 1598 года появились и представители уѣзднаго дворянства; кромѣ того, они были *выбраны*, хотя только благодаря своему служебному положенію. Во всякомъ случаѣ, присутствіе представителей уѣзднаго дворянства, и притомъ выбранныхъ, на соборѣ 1598 г. есть особенность, указывающая на шагъ впередъ въ соборномъ представительствѣ населенія. Отъ столичнаго дворянства на соборѣ 1598 года были начальники приказовъ, воеводы городовъ и представители дворянскихъ полковъ, т.-е. долж-

ностныя лица. Купечество на этомъ соборѣ, какъ и на соборѣ 1566 г., было только столичное. Отъ него на соборъ явилось 21 человѣкъ первой статьи (гости — главные финансовые агенты правительства), старосты высшихъ купеческихъ гильдій и сотскіе сотенъ, полусотенъ и четвертей сотенъ (дѣленіе торгово-промышленнаго населенія столицы, цехи своего рода), т.-е. все тѣ же должностныя лица. На обоихъ соборахъ, кромѣ того, какъ непремѣнные члены, были въ полномъ составѣ высшія учрежденія: церковное — «освященный соборъ» (соборъ іерарховъ церкви) и гражданское, государственное—боярская дума, а также дьяки приказовъ.

Итакъ, слѣдовательно, правительство на земскихъ соборахъ XVI вѣка обмѣнивалось мнѣніями, совѣщалось со своими собственными органами, принявъ ихъ за представителей народа. Дѣлалось это не потому, что правительство не считало нужнымъ призывать дѣйствительныхъ представителей населенія, выбранныхъ имъ изъ своей среды,—нѣтъ, а потому, что правительство полагало, что мѣстные правители отлично выполняютъ роль представителей населенія, согласно съ намѣреніями правительства и пониманіемъ имъ сущности народнаго представительства. А представительство населенія тогда понималось очень своеобразно.

Представитель являлся на соборъ XVI вѣка не столько ходатаемъ извѣстнаго общества, уполномоченнымъ дѣйствовать по наказу избирателей, сколько правительственнымъ органомъ, обязаннымъ говорить за своихъ подчиненныхъ; его призывали на соборъ не для того, чтобы выслушать отъ него заявленія о нуждахъ и желаніяхъ его избирателей, а для того, чтобы снять съ него, какъ съ командира или управителя, обязаннаго знать положеніе дѣлъ на мѣстѣ, показанія о томъ, что хотѣло знать центральное правительство, и обязать его исполнять рѣшеніе, принятое на соборѣ. Съ собора онъ возвращался къ своему обществу не для того, чтобы дать ему отчетъ въ исполненіи порученій, а для того, чтобы проводить въ немъ рѣшеніе, принятое правительствомъ на соборѣ.

Такъ правительство понимало роль представителей народа на соборѣ и согласно такому пониманію призывало на соборъ, въ качествѣ народныхъ представителей, своихъ же чиновниковъ. Совмѣщеніе въ одномъ лицѣ представителя интересовъ населенія и исполнителя намѣреній правительства на земскомъ соборѣ XVI вѣка обезпечивало правительству безпрепятственное осуществленіе его намѣреній. Такой

представитель населенія являлся на соборъ съ готовымъ ручательствомъ, что населеніе, которое онъ представляетъ, исполнитъ постановленіе собора. А приводя послѣ въ исполненіе постановленіе собора, онъ дѣлалъ это во имя интересовъ населенія, которое онъ представлялъ на соборѣ. Такимъ образомъ достигалось совпаденіе интересовъ населенія съ намѣреніями правительства. На самомъ дѣлѣ при помощи этого правительство только привлекало населеніе къ несенію государственныхъ обязанностей. Значитъ, въ земскомъ соборѣ правительство видѣло, такъ сказать, представительство государственной организаціи, соединеніе того, изъ чего складывался и чѣмъ поддерживался государственный порядокъ. То живое содержаніе, которое жило и двигалось въ рамкахъ этой организаціи, управляемое общество, подразумѣвалось не какъ политическая сила, которая могла говорить на соборѣ устами своихъ уполномоченныхъ, а какъ паства, о благѣ которой должны были сообща подумать ея приставники. Соборъ былъ органомъ ея интересовъ, но не ея воли: члены соборовъ представляли собою общество постольку, поскольку они управляли имъ.

Таковъ былъ земскій соборъ въ XVI вѣкѣ. Въ XVII вѣкѣ онъ значительно уклонился отъ этого своего первообраза. Представительство интересовъ населенія взяло верхъ надъ представительствомъ интересовъ правительства, и въ нѣкоторые моменты достигалось дѣйствительное совпаденіе интересовъ правительства и населенія. Смутное время, очевидно, сыграло здѣсь значительную роль. Народъ въ силу вещей выступилъ въ дѣятельной роли. Понятно послѣ этого, что когда выбранъ былъ царь и возстановленъ прежній порядокъ, народные интересы должны были громко заявить о себѣ, по крайней мѣрѣ въ первое время. Это въ дѣйствительности мы и видимъ на соборахъ XVII вѣка.

Семнадцатый вѣкъ въ исторіи земскихъ соборовъ есть время самой напряженной ихъ дѣятельности. Никогда раньше и никогда позже они не созывались въ такомъ числѣ, въ такомъ полномъ составѣ и не принимали такого дѣятельнаго участія въ рѣшеніи важныхъ государственныхъ вопросовъ вмѣстѣ съ правительствомъ, какъ въ этотъ «золотой вѣкъ» ихъ существованія. Собственно, въ этомъ вѣкѣ и сложился вполнѣ земскій соборъ, какъ представительное учрежденіе, подобное западно-европейскимъ средневѣковымъ сословнымъ собраніямъ. Въ XVI же вѣкѣ ему положено было лишь начало. Не останавливаясь

на каждомъ соборѣ въ отдѣльности, прослѣдимъ общій ходъ дѣятельности земскихъ соборовъ XVII вѣка.

Созывъ собора зависѣлъ отъ воли государя, который рѣшалъ созвать соборъ единолично, или же по совѣту съ патріархомъ и боярской думой. Въ исключительныхъ случаяхъ, напримѣръ, когда прекращалась династія, соборъ созывался патріархомъ или боярской думой.

Воля государя объявлялась обычной тогда формой — государевой грамотой, въ которой говорилось о созывѣ собора, о поводѣ къ созыву, и указывалось, кто долженъ на соборѣ участвовать. Для оповѣщенія населенія разсылались особыя, такъ называемыя «призывныя» грамоты по всѣмъ городамъ на имя воеводъ или губныхъ старостъ, замѣнявшихъ иногда воеводъ. Въ призывныхъ грамотахъ объявлялось о созывѣ собора и предписывалось воеводѣ произвести выборы и прислать выборныхъ въ Москву на соборъ. По смыслу названія «земскій», земскіе соборы должны были быть собраніемъ представителей *всей земли* русской. Повидимому, такъ понимали земскіе соборы и московскіе государи и само населеніе. По крайней мѣрѣ, въ актахъ земскихъ ссборовъ встрѣчаются выраженія, указывающія на «всероссійскій», или, лучше сказать, «всеземскій» характеръ земскихъ соборовъ. Напримѣръ, избирательный соборъ 1613 года названъ «соборомъ всякихъ людей всякихъ чиновъ всего великаго Россійскаго царства». О другихъ соборахъ говорится, какъ о соборахъ «всея Русскія земли», и совѣщаніе царя на соборѣ называется совѣщаніемъ «со всѣмъ народомъ всея земли Россійскаго государства». Государевы грамоты обыкновенно приглашаютъ на соборъ «всякихъ чиновъ людей всего Московскаго государства всякихъ служилыхъ и жилецкихъ людей» (т.-е. служилыхъ и неслужилыхъ). Такимъ образомъ, въ сознаніи московскихъ государей и народа земскій соборъ, несомнѣнно, представлялся собраніемъ представителей всей Русской земли, и выборные «земли» являлись представителями нуждъ и интересовъ всей Русской земли. Въ такомъ случаѣ, по точному смыслу словъ: «представители всей Русской земли», требовалось бы, чтобы на соборѣ были выборные дѣйствительно отъ всѣхъ мѣстъ Россіи. На самомъ дѣлѣ этого никогда не было. Ни на одномъ соборѣ не была представлена «вся Русь» черезъ выборныхъ. На одномъ соборѣ были, положимъ, представители полутораста уѣздовъ, на другомъ—двухсотъ; на одномъ соборѣ были представители всѣхъ сословій, на другихъ—лишь нѣкото-

рыхъ. Напримѣръ, представители крестьянъ были всего только на двухъ соборахъ—1613 и 1682 гг. Точно такъ же и число выборныхъ не было одинаково: на соборѣ 1598 г. ихъ было 457, а на соборѣ 1649 г.—315. Происходило это отчасти по винѣ правительства, отчасти отъ случайныхъ причинъ и, наконецъ, отъ равнодушія населенія къ своимъ интересамъ и небрежнаго отношенія къ общественнымъ обязанностямъ. Разумѣется, полное представительство, трудно достижимое даже и въ настоящее время, для того времени было совершенно невозможно, но приблизиться къ нему можно было и тогда. Для этого нужно было установить твердое основаніе для представительства и строго его держаться. Такимъ основаніемъ можетъ быть территорія, округъ или классъ, сословіе. Московское правительство принимало во вниманіе и то и другое, но строго не держалось ни того ни другого. Повидимому, правительство все-таки больше заботилось о представительствѣ сословій, точнѣе, классовъ (т.-е. подраздѣленія сословій), чѣмъ округовъ. Однако, нерѣдко бывало, что на соборѣ присутствовали представители не всѣхъ сословій. Бывали случаи, что взамѣнъ представителей одного сословія на соборъ посылались представители другого. Само правительство, предписывая воеводѣ выбрать представителей, не всегда указывало точно, сколько именно отъ каждаго сословія. Словомъ, въ этомъ отношеніи замѣчается нѣкоторая неустойчивость, нѣкоторое непостоянство. Условія времени оправдываютъ московское правительство: трудно въ такой ранній періодъ, когда формы государственной жизни еще не окрѣпли, и притомъ послѣ кризиса смутнаго времени, ожидать строгой послѣдовательности и опредѣленности. Неоднократно бывало, что даже представители тѣхъ классовъ и мѣстностей, куда посылались призывныя грамоты, не всегда являлись на соборъ. При обширности размѣровъ государства, при отсутствіи удобныхъ путей сообщенія и почты, призывныя грамоты или совсѣмъ не получались или получались очень поздно.

Однако, такая очевидная неполнота и несовершенство представительства не подрывала фактическаго значенія земскихъ соборовъ, и соборныя рѣшенія разсматривались, какъ рѣшенія «всей земли».

Требованія правительства отъ населенія при выборахъ представителей заключались въ слѣдующемъ: оно, прежде всего, требовало, чтобы каждый классъ («чинъ») выбралъ отъ себя представителей. Сколько именно представителей долженъ былъ выбрать каждый «чинъ» даннаго округа, иногда опредѣлялось точно, а иногда просто

говорилось: «сколько пригоже». Повидимому, здѣсь тоже не было какой-либо строго опредѣленной нормы, и побужденія, по которымъ иногда отъ такого-то чина требовалось выборныхъ больше, иногда меньше, уловить трудно. Обыкновенно всѣ города высылали равное количество представителей. Исключеніе составляла Москва, которой отдавалось преимущество, какъ столицѣ, и Новгородъ, благодаря тому, что каждая его пятина (часть новгородской земли) приравнивалась къ городу. Колебанія въ числѣ представителей мы видимъ не только въ предписаніяхъ правительства, но и при исполненіи предписаній.

Отъ выборныхъ представителей правительство требовало извѣстнаго, такъ сказать, нравственнаго и умственнаго ценза. Выборные должны быть людьми «добрыми, постоятельными», положительными, заслуживающими довѣрія, «разумными», «смышленными» и опытными, «которымъ государевы и земскія дѣла за обычай» (т.-е. хорошо извѣстны) и которые могли бы умѣть разсказать правительству «обиды, насильства и разоренія», т.-е. разсказать вообще о нуждахъ населенія. Въ отношеніи имущественной состоятельности обыкновенно не дѣлалось никакого различія; въ призывныхъ грамотахъ употребляется обычное выраженіе: «выбирать изъ лучшихъ, середнихъ и молодчихъ людей», т.-е. изъ людей всѣхъ трехъ степеней состоятельности.

Изъ «чиновъ» Московскаго государства не всѣ посылали отъ себя на соборъ *выборныхъ* представителей. Такихъ представителей выбирали: низшее духовенство, второй слой столичнаго дворянства (стольники, стряпчіе, жильцы и московскіе дворяне), уѣздное дворянство, купечество и крестьяне («уѣздные люди»). Высшее же духовенство и верхній слой столичнаго дворянства (бояре, окольничіи, думные дворяне и думные дьяки) являлись на соборъ безъ выбора, въ качествѣ высшихъ учрежденій: высшее духовенство составляло «освященный соборъ», а высшее дворянство — боярскую думу. Эти два высшихъ учрежденія были на земскомъ соборѣ органами правительства («властями»). Придворные чины (кравчіе, печатники, дворецкіе и т. п.) тоже участвовали на земскихъ соборахъ безъ выбора. Такимъ образомъ, на ряду съ выборными отъ «чиновъ» населенія на земскихъ соборахъ XVII вѣка, такъ же, какъ и XVI вѣка, непремѣнными членами были два высшихъ правительственныхъ учреженія, невыборныхъ.

Выборы представителей происходили на мѣстахъ, подъ наблюденіемъ воеводы. Получивъ призывную грамоту, воевода прочитывалъ

ее «всякихъ чиновъ людямъ», обыкновенно въ церкви, а затѣмъ происходили самые выборы. Выборы должны были происходить свободно. Въ большинствѣ «отписокъ» о производствѣ выборовъ воеводы пишутъ, что населеніе выбрало представителей «промежъ себя». И правительство строго наблюдало за тѣмъ, чтобы выборы происходили дѣйствительно «промежъ себя», свободно, и чтобы не было со стороны воеводъ давленія и какого-либо стѣсненія выборовъ. Воевода, нарушавшій свободу выборовъ, — если это обнаруживалось, — обыкновенно получалъ строгій выговоръ. Хотя, впрочемъ, надо признать, что бывали случаи вмѣшательства воеводъ въ выборы, проходившіе безнаказанно. Предполагаютъ, что выбранные представители получали отъ своихъ избирателей нѣчто въ родѣ инструкцій, наказовъ, наставленій, — устныхъ или письменныхъ, — въ которыхъ указывалось, о какихъ нуждахъ должны говорить представители на соборѣ, какіе интересы защищать. По крайней мѣрѣ, извѣстный князь Пожарскій, разсылая въ 1612 году по городамъ грамоты съ приглашеніемъ на соборъ для избранія царя и отраженія поляковъ, писалъ, чтобы города съ выборными прислали, какъ онъ выражался, «совѣтъ свой за руками», т.-е. письменное за своими подписями мнѣніе. А такое мнѣніе, врученное выборнымъ, есть уже наказъ, инструкція. Что населеніе относилось не безразлично къ тому, какъ будетъ его выборный защищать на соборѣ интересы населенія, показываетъ слѣдующій случай изъ практики собора 1648—1649 г.

По окончаніи засѣданій этого собора выборный курскихъ дворянъ обратился къ государю съ просьбой дать ему для проѣзда изъ Москвы обратно въ Курскъ «охранную грамоту», такъ какъ онъ боялся насилія со стороны курянъ. Съ подобной же просьбой обратились и многіе другіе выборные другихъ городовъ. Оказывается, среди населенія городовъ въ то время замѣчалось сильное броженіе. Народъ, очень заинтересованный составленіемъ новаго Уложенія законовъ, волновался. Населенію, конечно, хотѣлось видѣть въ новыхъ законахъ удовлетвореніе своихъ нуждъ. И вотъ названный курскій выборный боялся, что куряне примутъ его враждебно за то, какъ онъ говоритъ въ своемъ прошеніи государю, что «во всѣхъ нашихъ нуждахъ *твой* государевъ указъ учиненъ». Очевидно, куряне наказывали ему крѣпко стоять за ихъ нужды, а онъ этого не сдѣлалъ, или, лучше сказать, не могъ этого сдѣлать, и потому его ждала не особенно радушная встрѣча... Если не всегда были письменные наказы, то ужъ

устные, можно сказать съ увѣренностью, всегда давались выборнымъ.

На этомъ случаѣ съ курскимъ выборнымъ лучше всего видна разница между представителями населенія земскихъ соборовъ XVI и XVII вѣковъ. Въ XVI вѣкѣ, когда на соборѣ присутствовали въ качествѣ представителей населенія правительственные чиновники, населеніе не могло предъявлять къ нимъ никакихъ требованій. Оно безмолвно подчинялось принесенному «представителемъ» рѣшенію собора. Въ XVII же вѣкѣ, когда на соборъ стали посылаться выборные самимъ населеніемъ изъ своей среды представители и такимъ выборнымъ давались наказы, населеніе уже могло требовать отъ представителей защиты своихъ интересовъ.

По прибытіи въ Москву выборные являлись въ Посольскій приказъ. На прожитіе въ Москвѣ во время собора выборные получали при отправкѣ «запасы». Кромѣ того, выборные получали отъ царя жалованье, и за участіе въ соборѣ имъ дѣлались льготы по службѣ.

Обычнымъ мѣстомъ засѣданія соборовъ были московскія царскія палаты: Грановитая палата, Столовая изба, Отвѣтная палата. Соборъ 1550 года, происходившій на площади (собственно, царская рѣчь), или соборъ 1613 года, бывшій въ Успенскомъ соборѣ, составляютъ исключеніе. Порядокъ собора былъ такой. Послѣ торжественнаго богослуженія въ Успенскомъ соборѣ царь являлся въ палату, открывалъ соборъ рѣчью, въ которой указывалъ причину созыва собора и ставилъ вопросы, подлежавшіе его обсужденію. Впрочемъ, иногда причина созыва собора и предложенія правительства излагались въ особомъ письмѣ, читавшемся дьякомъ. Копіи съ «письма» тогда раздавались членамъ собора, которые, получивъ копіи, совѣщались посословно и, «помысля промежъ себя», подавали письменныя мнѣнія. Допускались и особыя мнѣнія отдѣльныхъ лицъ. Иногда мнѣнія «чиновъ» отбирались дьяками, приставленными къ каждой группѣ. Во время собора 1648—1649 года, когда составлялось новое Уложеніе, мы видимъ совершенно особую форму участія выборныхъ. Какъ извѣстно, составленіе Уложенія, или, точнѣе сказать, проекта Уложенія, было поручено особой редакціонной комиссіи кн. Одоевскаго. Когда новое Уложеніе было составлено комиссіей, то оно было «чтено» на соборѣ и подписано выборными. Роль большинства выборныхъ этимъ и ограничилась. Но нѣкоторые приглашались въ комиссію, работав-

шую во время самаго собора, и такимъ образомъ принимали непосредственное участіе въ составленіи Уложенія. Эти выборные за свое участіе въ трудахъ комиссіи получили послѣ даже особое вознагражденіе.

Мнѣнія чиновъ, записанныя дьякомъ, представлялись государю, который по совѣщаніи съ боярской думой клалъ рѣшеніе*). Рѣшеніе это подписывалось членами собора и получало силу закона, носившаго въ такихъ случаяхъ названіе «соборнаго приговора», или «соборнаго уложенія». Рѣшеніе не всегда совпадало съ мнѣніемъ чиновъ, такъ какъ послѣднее не было обязательнымъ для государя. На избирательныхъ соборахъ старались прійти къ «единомыслію». На другихъ соборахъ мы не видимъ правильной подачи голосовъ и большинства.

Въ такомъ порядкѣ созывались и дѣйствовали земскіе соборы XVII вѣка. Здѣсь, въ противоположность XVI вѣку, очень замѣтно выступаетъ на первый планъ выборное начало. Населеніе дѣйствительно теперь выбирало отъ себя представителей, давало имъ руководство (наказы) и требовало отъ выборныхъ защиты своихъ интересовъ.

Во время засѣданій земскихъ соборовъ и передъ ними населеніемъ городовъ подавались *челобитья* государю о своихъ нуждахъ. Такими челобитьями народъ хотѣлъ заявить правительству и собору о своихъ нуждахъ и воздѣйствовать такимъ путемъ на его рѣшеніе. Поэтому челобитья прекрасно дополняютъ картину соборной дѣятельности и помогаютъ разобраться въ вопросѣ о значеніи земскихъ соборовъ. Насколько подобныя челобитья дѣйствительно оказывали вліяніе на правительство, лучше всего, какъ мы уже знаемъ, показываетъ

---

*) *Думный дьякъ.* Въ концѣ XVI и въ XVII вѣкѣ въ составѣ боярской думы упоминаются думные дьяки. Это—младшій іерархически думный «чинъ», члены котораго даже не сидятъ, а стоятъ въ думныхъ собраніяхъ, докладываютъ и объясняютъ дѣла, но не участвуютъ на равныхъ правахъ съ боярами въ рѣшеніи дѣлъ. Громадное значеніе и вліяніе думныхъ дьяковъ въ московскихъ служебныхъ кругахъ объясняется тѣмъ, что они стоятъ во главѣ важнѣйшихъ московскихъ приказовъ, находящихся въ ближайшемъ вѣдѣніи самой думы. Вся текущая дѣятельность московской центральной администраціи направляется думными дьяками; въ этомъ ихъ сила; отсюда ихъ извѣстность. *(Проф. Платоновъ*—О титулѣ «думный дьякъ». См. его «Статьи по русской исторіи». Петерб., 1908 г.).

исторія земскаго собора 1648—1649 года. Подобное же вліяніе оказали челобитья на земскую реформу Іоанна IV. Но челобитья населенія не были чѣмъ-либо чрезвычайнымъ въ жизни древней Руси; наоборотъ, это было обычное и очень распространенное явленіе того времени. Населеніе широко пользовалось своимъ правомъ «бить челомъ» государю, «докучать» ему о своихъ нуждахъ, и шло къ нему, минуя царскихъ слугъ, едва ли не со всякой нуждой. Челобитья подавались всѣми классами, не исключая и сдѣлавшагося впослѣдствіи крѣпостнымъ крестьянства. Черезъ челобитья населеніе непосредственно сносилось съ государемъ, не только минуя «царскихъ слугъ», но даже часто на нихъ именно и жалуясь. Обыкновенно населеніе, составивъ челобитье и подписавъ его, выбирало особыхъ челобитчиковъ, которые, пріѣхавъ въ Москву, собственноручно передавали челобитье государю, дождавшись его выхода*).

Поводы созванія соборовъ, какъ мы видѣли, были весьма разнообразны. Такъ, иногда соборы созывались для избранія новаго государя. Въ такомъ случаѣ до этого акта они представляли собою верховную власть, пользуясь всѣми ея правами и прерогативами. Управленіе государствомъ всецѣло лежало на ихъ обязанности, такъ какъ, замѣняя государя, они осуществляли его функціи во всѣхъ отношеніяхъ. Законодательство, администрація, судъ, сношенія съ иностранными державами и т. п., исключительно принадлежали имъ. Соборы обладали своею печатью и разсылали грамоты отъ своего имени. Типичнымъ образцомъ такихъ избирательныхъ соборовъ можетъ служить соборъ 1613 года.

Очень часто созывались соборы и по вопросамъ внѣшней политики. Такъ, соборъ 1566 года былъ созванъ для разрѣшенія вопроса о томъ, продолжать ли войну съ Польшей или нѣтъ. Знаменитый азовскій соборъ 1642 года обсуждалъ вопросъ, присоединить ли Азовъ къ Московскому государству и, въ силу этого, объявить ли войну Турціи или нѣтъ. Соборъ 1613 года велъ самыя дѣятельныя сношенія съ польскимъ королемъ Сигизмундомъ III и вообще сосредоточивалъ

---

*) Все сказанное объ организаціи земскихъ соборовъ и о челобитьяхъ заимствовано нами изъ статей г. *Алексѣева:* «Земскіе соборы древней Руси». Въ концѣ его 2-й статьи читатель найдетъ списокъ всѣхъ сочиненій о земскихъ соборахъ, къ которымъ можетъ обратиться для подробнаго изученія вопроса. См. Журналъ для всѣхъ. 1904 г.

въ себѣ все управленіе иностранной политикой. На соборѣ 1621 года разрѣшался вопросъ о союзѣ съ турецкимъ султаномъ Османомъ, шведскимъ королемъ Густавомъ-Адольфомъ и крымскимъ ханомъ противъ поляковъ. Соборы 1651 и 1653 гг. занимались вопросомъ о присоединеніи Малороссіи и т. д.

Разрѣшеніе законодательныхъ вопросовъ было также одною изъ важнѣйшихъ функцій собора. Стоитъ вспомнить такіе соборы, какъ 1550 г., 1648 г. и 1682 г., чтобы понять, какую важную роль играло въ этомъ случаѣ наше древнее представительство. Судебникъ 1550 года, Уложеніе 1649 года, при составленіи котораго земскіе выборные играли такую активную роль, что къ нему прилагается эпитетъ «соборное», уничтоженіе мѣстничества,—все это было продуктомъ соборной дѣятельности, притомъ дѣятельности непосредственной, въ которой прямое участіе принимали земскіе представители. Въ періоды народныхъ возстаній и мятежей соборы появлялись на сцену съ цѣлью прекращенія безпорядковъ и водворенія спокойствія, напримѣръ, въ 1650 году, во время мятежа въ Псковѣ. Однимъ изъ важныхъ назначеній соборовъ было изысканіе денежныхъ средствъ, въ особенности необходимыхъ для государства въ первые годы послѣ прекращенія смутнаго времени. Соборная дѣятельность, въ этомъ отношеніи, дѣлаетъ большую честь древнимъ русскимъ гражданамъ, жертвовавшимъ буквально всѣмъ своимъ имуществомъ, лишь бы упорядочить государство, приведенное въ ужасное состояніе долгимъ періодомъ междоусобій и войнъ, и дать ему возможность успѣшно противостоять внѣшнимъ и внутреннимъ врагамъ. Наконецъ, иногда соборы фигурировали въ качествѣ органовъ верховнаго политическаго суда, какъ, напримѣръ, въ 1605 году (судъ надъ кн. Василіемъ Шуйскимъ). Однако, поводы созванія соборовъ нельзя смѣшивать съ причиною, которая всегда была одна и та же: затруднительность положенія, въ которомъ могло находиться правительство и выйти изъ котораго оно не считало возможнымъ безъ помощи со стороны народа. Помощь эта или поддержка могла быть двухъ родовъ: нравственная и матеріальная. Какъ та, такъ и другая одинаково были необходимы для правительства. Оно и понятно: древнерусское правительство не обладало такою силою, чтобы могло держаться вопреки настроенію народа. Вся сила и могущество его заключались въ послѣднемъ. Примѣръ Михаила Ѳеодоровича наглядно доказываетъ справедливость этого. Несмотря на отчаянное положеніе государства, на всеобщее разореніе, на присутствіе

многочисленнаго непріятеля, какъ внѣшняго, такъ и внутренняго, Михаилъ Ѳеодоровичъ не только удержался на престолѣ, но, олицетворяя собою порядокъ, вышелъ побѣдителемъ изъ борьбы съ анархіей и передалъ тронъ своему наслѣднику. Вмѣстѣ съ тѣмъ его царствованіе является золотымъ вѣкомъ въ исторіи земскихъ соборовъ, такъ какъ послѣдніе не только часто созываются въ это время, но даже въ первые годы царствованія фигурируютъ въ качествѣ постояннаго учрежденія, черезъ извѣстный промежутокъ времени обновляющагося новыми выборами. Такимъ образомъ, понятно, почему древнерусскіе государи постоянно совѣщались съ народомъ и во всѣхъ важныхъ случаяхъ обращались къ нему: они дѣлали это не вслѣдствіе требованія сословій, какъ, напримѣръ, на Западѣ, но побуждаемые самымъ положеніемъ дѣлъ и силою тѣхъ условій, среди которыхъ они находились. Когда государство стало усиливаться, когда Русь стала походить на западно европейское, такъ называемое въ наукѣ *полицейское* государство, когда завелись постоянныя войска и наемныя дружины изъ иностранцевъ, когда налоги можно было налагать безъ согласія чиновъ,— земскіе соборы исчезаютъ, и правительство приходитъ къ сознанію безцѣльности ихъ дальнѣйшаго существованія. Они сходятъ со сцены исторіи безъ всякой борьбы, такъ какъ не обладали никакими юридическими актами, въ родѣ какихъ-либо хартій и тому подобныхъ законовъ, обезпечивающихъ за ними право на существованіе вопреки волѣ государевой. Ничего подобнаго древнерусская жизнь не выработала, такъ какъ была чужда всякой юридической опредѣленности, чѣмъ существенно и отличалась отъ западно—европейской жизни. Петровская реформа нанесла окончательный ударъ соборному началу древнерусскаго государственнаго строя, такъ какъ теоріи божественнаго права и просвѣщеннаго абсолютизма, адептомъ которыхъ былъ Петръ, не гармонировали съ принципомъ участія населенія въ «строеніи земли»*).

Но, сойдя со сцены, наше древнее представительство сдѣлало свое дѣло и не безслѣдно прошло въ русской исторіи. Смѣло можно сказать, что «земля» содѣйствовала могуществу государства, давъ ему возможность подняться до той высокой степени силы и значенія,

*) Подробное сравненіе нашихъ земскихъ соборовъ съ европейскими собраніями государственныхъ чиновъ см. въ книгѣ *Лазаревскаго*—«Лекціи по русскому государственному праву», т. I, стр. 95.

на которую вступаетъ оно съ начала XVIII вѣка. Достаточно указать на громадное жизненное значеніе земскихъ соборовъ въ царствованіе Михаила Ѳеодоровича, на чрезмѣрныя жертвы, принесенныя въ ихъ лицѣ Русскою землею для спасенія распадавшагося государства и для поднятія его на ту степень могущества, до какой оно никогда еще не достигало. Уже одной дѣятельности земскихъ соборовъ XVII вѣка довольно, чтобы Россія всегда вспоминала о нихъ съ благодарностью.

Боярская дума.

«А случится царю мысль свою о чемъ объявить, и онъ, имъ (боярамъ) объявя, приказываетъ, чтобы они, бояре и думные люди, помысля, тому дѣлу дали способъ».

Котошихинъ.

Съ древнѣйшихъ временъ нашей исторіи не подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію существованіе при князѣ особаго совѣщанія — думы. Памятники постоянно говорятъ о думѣ князей съ мужами, боярствомъ, духовенствомъ, старцами градскими и т. д. Но если существованіе княжеской думы сомнѣній не вызываетъ, то требуетъ выясненія другая сторона вопроса: представляла ли эта дума строго опредѣленное учрежденіе съ широкими правами самостоятельности, или она явилась фактическимъ совѣщаніемъ князя съ тѣми изъ авторитетныхъ людей, отъ которыхъ онъ могъ ожидать полезнаго совѣта?

Что касается удѣльно-вѣчевого періода русской исторіи, то народъ призывалъ князя и вручалъ ему управленіе, зная только лично его одного. Конечно, князю въ трудномъ дѣлѣ правительства нужны были не только помощники-исполнители, но и надежные совѣтники. Тѣмъ не менѣе, частая смѣна князей и вообще сильныя колебанія, которымъ подвергалась государственная жизнь того времени, не могли содѣйствовать образованію постояннаго совѣта. Князь совѣщался съ близкими ему людьми, когда считалъ нужнымъ, и не стѣснялся въ этомъ отношеніи никакими заранѣе установленными правилами.

Пособія: «Боярская дума древней Руси» *проф. Ключевскаго* и «Русскія юридическія древности» *проф. Сергѣевича*, т. II, выпускъ 2-й («Совѣтники князя»). На стр. 427—464 послѣдняго сочиненія читатель найдетъ подробный критическій разборъ воззрѣній *проф. Ключевскаго*.

Но какъ бы то ни было, уже въ X вѣкѣ при кіевскомъ князѣ мы встрѣчаемъ кругъ людей, служащихъ его ближайшими правительственными сотрудниками. Люди эти называются въ лѣтописи то боярами, то дружиной князя и составляютъ его обычный совѣтъ, съ которымъ онъ думаетъ о ратныхъ дѣлахъ и объ устроеніи земли. Въ составъ этого совѣта, какъ видно изъ лѣтописи, со времени принятія христіанства входятъ и епископы. Наконецъ, рядомъ съ боярами и епископами мы видимъ еще и третій элементъ. Когда возникалъ вопросъ, выходившій изъ ряда обычныхъ дѣлъ княжескаго управленія, совѣтниками князя являлись еще *старцы градскіе*. Ихъ мы встрѣчаемъ въ княжеской думѣ еще и въ языческое время. Подъ ними слѣдуетъ разумѣть не старыхъ вообще людей и не родовладыкъ (родовой бытъ въ городахъ X вѣка уже исчезъ), а выборныхъ городскихъ должностныхъ лицъ: тысяцкихъ, сотскихъ, десятскихъ, имѣвшихъ въ торговыхъ городахъ древней Руси большое значеніе*).

Но съ XI вѣка старцы градскіе постепенно теряютъ свое прежнее значеніе, такъ какъ княжеское правительство, устроившись и укрѣпившись въ административномъ и военномъ отношеніяхъ, стало меньше нуждаться въ содѣйствіи городового управленія и городовыхъ полковъ. Они, эти старцы градскіе, если и являются теперь на сцену въ важныхъ обстоятельствахъ, то уже не какъ члены княжеской думы, а какъ городскіе депутаты, руководители вѣча, и лѣтопись называетъ ихъ уже не «старцами градскими», а просто «лучшими людьми». Уже въ XII вѣкѣ явственно обнаруживается такое ихъ значеніе. Князь не зоветъ ихъ на думу, а призываетъ ихъ, чтобы черезъ нихъ сообщить вѣчу рѣшеніе, принятое имъ на совѣтѣ со своей братьей—князьями или съ боярами, и черезъ нихъ же узнать отвѣтъ вѣча. Иногда и самъ князь съ дружиною съ этою цѣлью выходитъ на площадь, въ народъ, на вѣче. Сдѣлавшись, такимъ образомъ, совѣтомъ служилыхъ людей, боярская дума въ общественномъ мнѣніи древней Руси играла большую роль: она являлась необхо-

*) Все вооруженное населеніе города того времени дѣлилось на 10 сотенъ, сотни—на 10 десятковъ; весь городъ составлялъ полкъ, или тысячу. *Тысяцкіе* (бывшіе только въ главныхъ городахъ), *сотскіе*, *десятскіе*—выбирались изъ вліятельныхъ богатыхъ фамилій и были военными начальниками и политическими представителями своихъ частей. Съ XI вѣка тысяцкіе, сотскіе и десятскіе стали уже назначаться князьями (изъ «княжихъ мужей», т. е. изъ старшихъ дружинниковъ).

димымъ условіемъ хорошаго княжескаго управленія. Если князь не совѣтовался со своими боярами, то лѣтописецъ XII вѣка отмѣчалъ это, какъ признакъ недобраго князя. Народныя воззрѣнія на этотъ счетъ нашли живое выраженіе во многихъ афоризмахъ извѣстнаго «Слова» Даніила Заточника. «Съ мудрымъ думцею князь высокаго стола додумается,—говорится тамъ,—а съ лихимъ думцею думаетъ, и малаго стола лишенъ будетъ»; или еще: «князь не самъ впадаетъ во многія вещи злыя, но думцы вводятъ» и проч. Но совѣтоваться съ боярами для князя было не столько формальною обязанностью, сколько практическою необходимостью. Бояринъ былъ правительственнымъ сотрудникомъ князя, отвѣтственнымъ свидѣтелемъ и участникомъ его политическихъ думъ и предпріятій, и потому въ каждомъ важномъ дѣлѣ предварительное соглашеніе князя съ боярами предполагалось само собою: бояре считали себя въ правѣ отказать князю въ своемъ содѣйствіи, если дѣло задумано безъ ихъ вѣдома. Положимъ, князю принадлежалъ выборъ совѣтниковъ, и онъ могъ измѣнять составъ своего совѣта; но онъ не считалъ возможнымъ остаться совсѣмъ безъ совѣтниковъ. Если бы князь задумалъ, напримѣръ, какой-нибудь походъ и, не совѣтуясь съ боярами, принялъ бы свои мѣры къ осуществленію предпріятія, то онъ долженъ былъ бы ожидать отъ дружины того отвѣта, который однажды получилъ волынскій князь Владиміръ Мстиславичъ: «Ты это, князь, самъ собою замыслилъ, такъ не ѣдемъ за тобою: мы того не вѣдали».

Такое участіе «думцевъ» въ дѣятельности князя объясняется, съ одной стороны, сознанной пользой такихъ совѣщаній, а съ другой — особымъ характеромъ отношеній помощниковъ князя къ своему главѣ. Первоначальная служба княжескихъ дружинниковъ и другихъ сотрудниковъ была вольная. Не считаясь съ «думой», князь могъ лишиться своихъ помощниковъ, и это заставляло его не только звать ихъ на совѣтъ въ серьезныхъ случаяхъ, но, кромѣ того, и прислушиваться къ ихъ мнѣнію. Съ другой стороны, князь, если чувствовалъ себя въ силахъ выполнить какую-либо мѣру безъ помощи дружины, могъ разойтись съ нею и даже не спрашивать ея совѣта. Такъ, Святославъ Черниговскій рѣшилъ воевать съ Всеволодомъ III, «сдумавъ съ княгинею своею и съ Кочкаремъ, милостникомъ своимъ, и не повѣдѣ сего мужемъ своимъ лѣпшимъ думы своея».

Но право на участіе въ совѣтѣ князя, въ его думѣ, принадлежало не всей дружинѣ, а лишь старѣйшей, «лѣпшимъ мужамъ», и уже въ

XII вѣкѣ «бояре думающіе» явственно отличаются отъ «мужей храборствующихъ», отъ чисто военной дружины, не имѣющей мѣста въ думѣ, отъ «дѣтскихъ», или «отроковъ». Что касается «бояръ думающихъ», т.-е. принимавшихъ участіе въ засѣданіяхъ княжескаго совѣта, то они вмѣстѣ съ тѣмъ были и должностными лицами, органами княжескаго центральнаго и дворцоваго управленія. Въ XII—XIII вѣкахъ при княжескихъ дворахъ кіевской Руси встрѣчается уже значительный штатъ должностныхъ лицъ: тысяцкій съ сотскими, командовавшій полкомъ стольнаго города, дворецкій, печатникъ, стольникъ, меченоша, мечникъ, конюшій, сѣдѣльничій, покладникъ, или постельничій, ловчій, ключники и тіуны разныхъ родовъ, мытники, бирючи, подвойскіе. Важнѣйшіе изъ нихъ были и совѣтниками князя (тысяцкій, дворецкій, печатникъ, стольникъ, меченоша, главный мечникъ, казначей). Изъ Русской Правды мы видимъ, что въ важныхъ случаяхъ, или по желанію князя, въ думѣ засѣдали рядомъ съ кіевскимъ тысяцкимъ и тысяцкіе нѣкоторыхъ пригородовъ.

Памятники XII—XIII в.в. даютъ мало чертъ для изображенія ежедневной дѣятельности боярской думы. Лѣтопись обыкновенно ограничивается краткимъ замѣчаніемъ, что князь «сдума съ мужи своими», не указывая, сколько совѣтниковъ присутствовало на этихъ «думахъ», или засѣданіяхъ. По другимъ памятникамъ видно, что обычныя собранія боярской думы не были многолюдны. Такъ, дума, собранная великимъ княземъ Владимиромъ Мономахомъ, для установленія закона о ростѣ (процентахъ на занятый капиталъ), состояла всего изъ 6 мужей, при чемъ одинъ изъ нихъ былъ представителемъ черниговскаго князя Олега. Иногда число ихъ доходитъ до 10.

Когда князь жилъ дома, совѣтъ собирался при немъ во дворцѣ, повидимому, ежедневно, рано по утрамъ. Владимиръ Мономахъ въ своемъ Поученіи говоритъ, что онъ, встрѣтивъ молитвой восходъ солнца, сходивъ въ церковь, садился «думать съ дружиной» и «оправливалъ людей», т.-е. судилъ. Ѳеодосій Печерскій, по разсказу его древняго жизнеописателя, однажды на зарѣ, возвращаясь въ монастырь отъ великаго князя Изяслава, встрѣтилъ на пути бояръ, которые уже ѣхали во дворецъ на думу. Но князь часто думалъ со своими мужами и въ полѣ на походѣ и въ станѣ подъ осажденнымъ городомъ. Походъ обыкновенно сопровождался рядомъ совѣщаній съ боярами; князь не дѣлалъ шага, не размысливъ съ дружиною, не повѣдавъ мужамъ думы своей и не спросивъ ихъ совѣта.

Предметомъ совѣщаній, о которыхъ разсказываетъ лѣтопись, чаще всего служили военныя дѣла и отношенія князя въ другимъ князьямъ. Въ присутствіи бояръ князь творилъ судъ и расправу, по совѣту съ ними заключалъ договоры съ иноземцами, издавалъ новые законы, дѣлалъ предсмертныя распоряженія о своемъ княжествѣ, измѣнялъ порядокъ княжескаго преемства. На засѣданіяхъ думы возникали пренія; князь къ боярамъ и бояре къ нему держали рѣчи; предложенія князя вызывали возраженія со стороны бояръ; князь или соглашался съ ними или же поступалъ по-своему.

Иногда совѣтъ раздѣлялся, и высказывались различныя мнѣнія. Тогда князь выслушивалъ обѣ стороны и рѣшалъ вопросъ, присоединяясь къ одной изъ нихъ. Ходъ дѣла иногда осложнялся вліяніемъ вѣча и духовенства. Въ особо важныхъ случаяхъ въ боярскомъ совѣтѣ присутствовалъ и мѣстный епископъ или его намѣстникъ. Вообще говоря, въ дѣятельности боярской думы въ кіевской Руси, какъ изображаетъ ее лѣтописецъ XII вѣка, мало порядка и совсѣмъ не замѣтно канцелярскихъ формальностей, зато много шума, говора, движенія. Князья и бояре высказывались откровенно и, привыкнувъ къ гласному, устному обсужденію дѣлъ, любили и, повидимому, были мастера говорить. Но при всемъ этомъ шумная, говорливая дѣятельность была довольно поверхностна; она шла за текущими дѣлами, не направляя ихъ; обращалась къ случайнымъ вопросамъ и интересамъ, всплывавшимъ на поверхность жизни, не касаясь основаній существующаго порядка и даже съ трудомъ его поддерживая.

Въ этомъ отношеніи она представляла рѣзкую противоположность дѣятельности боярской думы въ сѣверо-восточной Руси, тихой, молчаливой, кропотливой, какою она является въ памятникахъ XIV и XV вѣковъ.

Такой характеръ боярской думы въ кіевской Руси XII вѣка былъ отраженіемъ той подвижности, слабости связей съ мѣстными обществами, какою отличалась жизнь тогдашнихъ князей и ихъ дружинъ. При такихъ обстоятельствахъ, когда бояре еще не осѣлись, когда одни изъ нихъ бросали князей для волостей, другіе волости для князей,—боярская дума не могла быть учрежденіемъ, правильно дѣйствующимъ и имѣющимъ постоянный и значительный политическій авторитетъ, какой могла она имѣть въ галицкой Руси XII—XIII вѣковъ, гдѣ, благодаря раннему исчезновенію очередного порядка княжескаго владѣнія, боярство сложилось въ многочисленный и могущественный

классъ, успѣшно соперничавшій съ княземъ и не разъ торжествовавшій надъ нимъ; гдѣ боярство стремилось поставить князя въ такое положеніе, чтобы онъ только княжилъ, а не правилъ, отдавъ дѣйствительное управленіе страной въ руки бояръ.

Боярскую думу кіевской Руси XI—XII вѣковъ надо отличать отъ двухъ формъ, въ которыхъ проявлялась тогда политическая дѣятельность разныхъ классовъ общества: отъ совѣщанія князя со всей дружиной и отъ городского вѣча, на которомъ также иногда появлялся князь со своею дружиной. Боярская дума была третьей формой, отличавшейся отъ двухъ другихъ тѣмъ, что она дѣйствовала *постоянно*, собиралась, повидимому, ежедневно.

Въ XIII вѣкѣ русская исторія испытываетъ рѣзкій переломъ, который не могъ не отразиться на всѣхъ сторонахъ древнерусской жизни, на отношеніяхъ между всѣми элементами древнерусскаго общества и на всѣхъ учрежденіяхъ, которыя выработались предшествующей исторіей, въ томъ числѣ и на боярской думѣ. Мы говоримъ о разореніи кіевской Руси татарами.

Опустошенная татарами и другими «погаными», кіевская Русь теряетъ свое прежнее значеніе; самая связь Кіева съ другими волостями порывается, и значительная часть жителей Приднѣпровья уходитъ въ другіе края Руси.

Самое понятіе о единой Русской землѣ тускнѣетъ, и между князьями, членами единаго княжескаго рода, замѣчается все большее и большее отчужденіе. Порядокъ очереднаго владѣнія столами уступаетъ мѣсто стремленію князей прочно осѣсть на своихъ земляхъ. Князь становится вотчинникомъ своего удѣла, смотритъ на свой удѣлъ, какъ на свое хозяйство и, уступая части своей земли другимъ вотчинникамъ, дѣлится съ ними и своими правительственными правами, своею политическою властью.

Ту же перемѣну переживаетъ и общество удѣльнаго княжества, въ частности боярское сословіе. При болѣе безопасномъ положеніи сѣверо-восточной Руси относительно внѣшнихъ враговъ, внѣшняя оборона земли уже не давала пищи боевому духу дружинъ сѣверныхъ князей. При осѣдлости же князя и дружина должна была искать себѣ обезпеченія въ болѣе надежномъ экономическомъ источникѣ, чѣмъ жалованье отъ князя и военная добыча. Такимъ источникомъ могло быть только владѣніе землею и ея обработка; и вотъ *землевладѣніе* все болѣе и болѣе становится и для бояръ основой ихъ общественнаго

положенія. Они начинаютъ пріобрѣтать земельную собственность, населять и расчищать пустоши, выпрашивать у князей землевладѣльческія льготы и приманивать ими вольныхъ крестьянъ на свои земли.

Такимъ образомъ, дружина князя постепенно теряетъ, вмѣстѣ съ княземъ, характеръ подвижности, составлявшій отличительную ея черту въ кіевскій періодъ русской исторіи. Та связь съ обществомъ, которая прежде отсутствовала, теперь начинаетъ вырабатываться, и проявленіемъ этой связи является *землевладѣніе*. Князь и его бояре поставлены теперь въ новыя условія. Посмотримъ, какъ эти новыя условія отразились на боярской думѣ.

Князь былъ теперь вотчинникомъ своего удѣла, хозяиномъ, старшимъ, такъ сказать, помѣщикомъ, старшимъ бояриномъ. Согласно съ этимъ и все управленіе удѣломъ было довольно точною копіей съ устройства древнерусской боярской вотчины. Подобно тому, какъ въ вотчинѣ боярина были земли и угодья, лично имъ эксплуатируемыя, и земли и угодья, сдаваемыя въ аренду свободнымъ людямъ, такъ и въ удѣлѣ сѣвернаго князя до половины XV вѣка часть земли эксплуатировалась самимъ княземъ, а другая часть на извѣстныхъ условіяхъ уступалась частнымъ землевладѣльцамъ, каковыми являлись бояре, старшіе дружинники.

Боярство, осѣвшее въ удѣльныхъ княжествахъ сѣверо-восточной Руси, вскорѣ раздѣлилось на *земское* и *служилое*. Представители послѣдняго подраздѣлялись на два разряда: на бояръ большихъ или «введенныхъ», исполнявшихъ различныя должности при князѣ (введенныхъ княземъ въ дворецъ), завѣдывавшихъ отдѣльными вѣдомствами дворцовой администраціи (напримѣръ, окольничій, стольникъ, чашникъ, казначей) и получавшихъ въ кормленіе намѣстничество въ городахъ,—и на бояръ «путныхъ», или «путниковъ», низшихъ служилыхъ бояръ, получавшихъ за свою службу дворцовыя земли и доходы «въ путь», т.-е. въ кормленіе*). Боярская дума, не имѣвшая и въ эту эпоху характера учрежденія государственнаго, политическаго, состояла изъ бояръ перваго разряда, изъ введенныхъ бояръ, т.-е. изъ ближнихъ къ князю людей, завѣдывавшихъ различными отраслями его хозяйства, изъ его, такъ сказать, дворцовыхъ приказчиковъ, хотя

*) Въ связи со словомъ «путь» находится современное слово «безпутный», т.-е. человѣкъ ненадежный, которому нельзя дать «пути», нельзя оказать довѣрія.

сплошь и рядомъ бывали случаи, когда князь обращался за совѣтомъ и ко всѣмъ другимъ боярамъ, призывая на совѣтъ также и лицъ духовныхъ; это вполнѣ зависѣло отъ его усмотрѣнія. Живую картину боярской думы этого періода представляютъ слѣдующіе два случая. Однажды рязанскій князь Олегъ Ивановичъ, современникъ Димитрія Донского, составилъ актъ о надѣленіи одного монастыря селомъ. При составленіи этого акта присутствовали: рязанскій епископъ и девять бояръ, изъ которыхъ трое имѣли дворцовыя должности (дядька, окольничій и чашникъ), а шестеро не были «дворцовыми приказчиками».

Въ другой разъ тотъ же князь продалъ одному монастырю село, «поговоря» съ зятемъ своимъ, рязанскимъ бояриномъ Иваномъ Мирославичемъ, въ присутствіи двухъ дворцовыхъ бояръ, изъ которыхъ одинъ былъ стольникъ, а другой чашникъ *).

Въ количественномъ отношеніи составъ думы постоянно мѣнялся. Иныя дѣла князь рѣшалъ съ довольно значительнымъ количествомъ совѣтниковъ, даже иногда при участіи высшаго мѣстнаго представителя церковной іерархіи; при рѣшеніи другихъ, повидимому, столь же важныхъ дѣлъ или столь же неважныхъ, присутствовало всего два-три боярина, даже при такихъ княжескихъ дворахъ, гдѣ ихъ всегда было можно собрать гораздо больше.

Вообще составъ засѣданія думы зависѣлъ всегда отъ усмотрѣнія самого князя; при чемъ, однако, князь, сообразуясь съ характеромъ дѣла, подлежащаго обсужденію, приглашалъ обыкновенно тѣхъ изъ введенныхъ бояръ, которыхъ наиболѣе касалось это дѣло по роду управляемыхъ ими вѣдомствъ. Такимъ образомъ, боярская дума въ эту эпоху не была *политическимъ* учрежденіемъ, имѣвшимъ законодательный или совѣщательный характеръ, а была простымъ, не имѣвшимъ еще опредѣленной физіономіи, совѣтомъ близкихъ къ князю бояръ, преимущественно княжескихъ слугъ, его управляющихъ, которые въ то же время были и крупными землевладѣльцами.

«Введенные» бояре, которые, повидимому, преимущественно присутствовали при различныхъ актахъ верховой власти, были не государственными совѣтниками князя, какими они являются въ думѣ московскаго государя XVI и XVII вѣковъ, а скорѣе отвѣтственными свидѣтелями при заключеніи княземъ различныхъ

*) Объ этихъ случаяхъ см. въ указанной книгѣ *проф. Сергѣевича*.

договоровъ съ обывателями княжества, — договоровъ, имѣвшихъ характеръ частно-правовой, хозяйственный (духовныя завѣщанія, жалованныя грамоты). Словомъ, думскій бояринъ того времени является не представителемъ сплоченнаго мѣстнаго общества привилегированныхъ землевладѣльцевъ, а «старѣйшимъ человѣкомъ» въ землѣ, «старцемъ земскимъ», который, служа то въ томъ, то въ другомъ княженіи по личному «ряду» съ княземъ, вездѣ становясь у важныхъ дѣлъ, извѣдалъ правительственные порядки, лучше другихъ знаетъ, какъ князю «безбѣдно прожити» и «како княжити, чтобы его христіанамъ малымъ и великимъ было добро».

Предметы обсужденія на засѣданіяхъ думы, какъ и составъ ея, не имѣли опредѣленнаго характера. Подобно боярской думѣ предшествующаго періода, дума удѣльная шла, такъ сказать, за самою жизнью и ея безпрерывно рождавшимися и измѣнявшимися потребностями. Всѣ акты, исходившіе отъ князя и его боярскаго совѣта, носили частный характеръ и касались частныхъ случаевъ, преимущественно хозяйственнаго характера, и, накопляясь, составляли матеріалъ для тѣхъ законоположеній, которыя явились въ Московскомъ государствѣ. Часто въ присутствіи своихъ бояръ князь творилъ судъ, при чемъ самъ опрашивалъ челобитчика и отвѣтчика съ ихъ свидѣтелями («послухами») и давалъ грамоту съ своимъ приговоромъ и съ обозначеніемъ именъ присутствовавшихъ бояръ.

Дѣлопроизводство думы отличалось еще и въ половинѣ XV вѣка большою простотой. Дѣла обсуждались устно, и затѣмъ выдавалась грамота съ подписями бояръ и дьяка. Въ этихъ грамотахъ разрѣшались спорныя дѣла, утверждались за лицами и обществами пріобрѣтенныя ими права, жаловались имъ различныя льготы или устанавливались ихъ обязанности по отношенію къ правительству.

Такой характеръ имѣла боярская дума въ XIII и отчасти въ XIV вѣкѣ.

Но уже съ конца XIV вѣка боярство начинаетъ складываться въ общественный классъ, получавшій при князѣ все большее и большее политическое вліяніе. Явленіе это развивалось быстро и шло одновременно съ развитіемъ Московскаго княжества. И когда Московское княжество обратилось въ Московское государство, когда правительственныя силы, разсѣянныя по удѣламъ, вошли въ составъ московскаго боярства,—тогда политическое развитіе этого сословія почти завершилось, и прежнія землевладѣльческія льготы, личныя и случай-

ныя, превратились въ сословныя политическія привилегіи. Кромѣ того, прежніе удѣльные князья и ихъ потомки, изъ которыхъ преимущественно и состояла дума XVI вѣка, продолжали въ своихъ волостяхъ пользоваться большими правами. Они становились подчиненными Москвѣ крупными землевладѣльцами съ весьма обширною мѣстною независимостью. У нихъ свѣжо еще было въ памяти прошлое, когда отцы ихъ правили частями Русской земли, а московскій государь былъ однимъ изъ такихъ правителей. Благодаря этому они смотрѣли на себя, какъ на подчиненныхъ московскому государю правителей государства, а на боярскую думу, какъ на сборное мѣсто, откуда они будутъ продолжать править Русскою землею, какъ отцы ихъ правили ею, сидя по своимъ удѣламъ.

Такимъ образомъ, съ объединеніемъ Московскаго государства боярская дума перестаетъ быть совѣтомъ преимущественно дворцовыхъ приказчиковъ и дѣлается оплотомъ политическихъ притязаній, возникшихъ среди новаго боярства; она обращается въ совѣтъ князя, состоящій главнымъ образомъ изъ родовитыхъ бояръ, управителей возникавшихъ съ XV вѣка приказовъ, вѣдавшихъ государственныя, не дворцовыя дѣла. Дворцовое хозяйство князя обособляется, и завѣдывавшіе различными его отраслями «введенные» бояре представляютъ въ думѣ явленіе случайное. Дума этого періода уже подраздѣляется на ранги: бояре, окольничіе, думные дворяне; тогда какъ члены удѣльной думы всѣ безъ различія назывались боярами. Теперь дума является не случайнымъ совѣтомъ, а постоянно дѣйствующимъ учрежденіемъ, которое своимъ приговоромъ скрѣпляетъ всѣ дѣла государства, что выражается обычной формулой: «государь указалъ, и бояре приговорили». Такимъ образомъ, у боярства XVI вѣка находились въ рукахъ и большая власть и большее политическое вліяніе; но замѣчательно, что въ теченіе всего XVI вѣка мы не видимъ со стороны боярства никакихъ попытокъ оградить свои политическія права отъ возможныхъ случайностей, обезпечить ихъ на будущее время какимъ-либо законодательнымъ актомъ, несмотря на то, что лучшіе его представители, въ родѣ кн. А. Курбскаго, считали существованіе боярскаго совѣта крайне необходимымъ въ интересахъ всего общества. Причины этого были слѣдующія. Прежде всего, большинство этого сословія по умственному своему развитію стояло на очень низкой ступени, и такъ называемое политическое самосознаніе, политическіе идеалы были ему чужды; оно жило, такъ сказать, изо дня въ день, опытной рукой и

иногда очень остроумно справляясь съ текущими дѣлами, но никогда не подымаясь до обобщеній, до отвлеченнаго міросозерцанія. Другая причина была экономическаго характера. Весьма важное обстоятельство отвлекало боярство XV—XVI вѣковъ отъ вопросовъ высшей политики, именно: безпокойныя заботы о вотчинахъ, въ которыхъ сельское хозяйство,—вслѣдствіе татарскихъ набѣговъ и бѣгства, иногда поголовнаго, крестьянъ на другія, болѣе безопасныя земли,—приходило въ сильное разстройство. При такихъ постоянныхъ заботахъ о поддержаніи единственнаго своего обезпеченія бояре мало заботились объ укрѣпленіи своего политическаго вліянія. Главный вопросъ заключался для нихъ не въ томъ, чтобы законодательнымъ путемъ обезпечить свое политическое вліяніе, а въ томъ, чтобы укрѣпить на своихъ вотчинахъ рабочія руки и упрочить успѣшный ходъ хозяйства. Наконецъ, и въ самомъ составѣ боярства крылась причина, препятствовавшая тѣсному соединенію между собою всѣхъ боярскихъ фамилій, сплоченію ихъ въ дружное общество, соединенное общими сословными интересами.

Дѣло въ томъ, что составъ этотъ былъ крайне разнообразенъ. Положимъ, всѣ были одинаково прикрѣплены къ московскому престолу, но не всѣ одинаково близко къ нему стояли. Среди боярства наблюдалось такое множество степеней знатности и близости къ особѣ государя, что не могло быть и рѣчи о тѣсной сословной сплоченности, при которой только и мыслимо было отстаиваніе боярствомъ какихъ-либо иныхъ привилегій, кромѣ тѣхъ, которыя касались ихъ, какъ землевладѣльцевъ, какъ вотчинниковъ и помѣщиковъ. Это разнообразіе состава не только мѣшало сплоченности боярства, но было косвенной причиной вражды между многими фамиліями, породивъ на свѣтъ *мѣстничество*. Насколько сильно мѣстничество разобщало, разъединяло боярство, можно видѣть изъ слѣдующихъ словъ, влагаемыхъ современнымъ лѣтописцемъ въ уста бояръ, присутствовавшихъ въ 1682 году при сожженіи разрядныхъ книгъ: «Да погибнетъ въ огнѣ оное, Богу ненавистное, враждотворное, братоненавистное и любовь отгоняющее мѣстничество и впредь да не вспомянется вовѣки!»

Сравнивая боярскую думу московскаго періода съ думой удѣльной, мы приходимъ къ слѣдующимъ заключеніямъ. Несомнѣнно, что московскіе князья нуждались въ совѣтѣ умудренныхъ опытомъ и умныхъ людей не менѣе, нежели ихъ предшественники. И вотъ съ этою цѣлью Москва, не довольствуясь прежнимъ опредѣленнымъ кругомъ

лицъ, призывавшихся къ совѣщанію, создаетъ особый классъ «думныхъ» людей. Въ противность прежнему, эти новые думцы — не одни только «лучшіе» люди: помимо высшихъ чиновъ, бояръ «введенныхъ», въ московскую думу съ теченіемъ времени входятъ и низшіе чины: дворяне, дьяки, получавшіе нарочитый титулъ думныхъ. По старинѣ всюду всѣхъ членовъ думы называютъ боярами; но въ дѣйствительности московская дума утрачиваетъ прежній аристократическій характеръ *).

Эта, такъ сказать, демократизація думы началась въ XVI вѣкѣ и дала поводъ кн. Андрею Курбскому упрекать Іоанна Грознаго въ томъ, что онъ предпочитаетъ совѣтоваться «съ дьяками и поповичами», пополняя ими ряды боярства. Эта перемѣна, происшедшая въ составѣ думы, находится въ полномъ соотвѣтствіи со всей политикой московскихъ князей. На ихъ долю выпала великая и трудная задача — созданіе Московскаго государства. Для этого нужны были люди. Надо было умѣть привлекать ихъ къ себѣ. И московскіе государи умѣли это дѣлать. Они щедро раздавали служилымъ людямъ земли и льготы и образовали преданный себѣ классъ помѣщиковъ и вотчинниковъ. Но не все можно было купить одною щедростью. Приходилось еще имѣть дѣло съ мнѣніями и привычками служилаго класса. Ихъ нельзя было игнорировать; къ нимъ надо было относиться съ нѣкоторой долей уваженія. Эти обычныя мнѣнія требовали, чтобы князья совѣщались со «старѣйшими». Но это уже—опека, а опека стѣсняетъ. Надо было почтить «старѣйшихъ» и дать дорогу «молодшимъ». Учрежденіе думныхъ чиновъ счастливо разрѣшило эту трудную задачу. Въ бояре «введенные» назначаются члены именитыхъ фамилій, которые такимъ образомъ составляютъ первые ряды государевыхъ совѣтниковъ. Но къ совѣту допускаются и мелкіе люди. Эти мелкіе люди остаются, однако, въ мелкихъ чинахъ дворянъ и дьяковъ, а потому и не задѣваютъ отеческой чести людей родовитыхъ. Созданіе думскихъ чиновъ — очень тонкая мѣра московскихъ политиковъ. Она даетъ свободу государямъ совѣтоваться съ кѣмъ имъ угодно, не оскорбляя родовой чести людей именитыхъ, которые пользуются въ госу-

*) Изложено, главнымъ образомъ, по соч. *проф. Ключевскаго*—«Боярская Дума древней Руси».

даревой думѣ первымъ мѣстомъ и почетнѣйшимъ титуломъ боярина*).

Зависимый отъ государя новый составъ думы еще менѣе стѣсняетъ монарха, нежели старый. Если удѣльная дума имѣла вліяніе фактическое, въ силу вольной службы совѣтниковъ, то московскіе думцы уже лишены этого преимущества. Потому жалованныя грамоты въ московскій періодъ, при извѣстныхъ условіяхъ, даются князьями безъ всякаго участія думы. Князья издаютъ своею единоличною властью всякаго рода указы, законодательные и правительственные, сами судятъ въ важнѣйшихъ случаяхъ или поручаютъ судъ кому-либо изъ приближенныхъ бояръ; сами принимаютъ мѣры къ правильному отправленію государственныхъ дѣлъ; если же они и совѣщаются съ думой, то только въ тѣхъ случаяхъ, когда это имъ угодно, и даже изъ круга думцевъ — съ кѣмъ угодно. Желаніе создать изъ думы нѣкоторую ограничительную относительно монарха власть мы видимъ только въ краткій промежутокъ вліянія на царя Сильвестра и Адашева. Кругъ лицъ, подчинившихъ себѣ Іоанна IV, былъ названъ «избранной радой», которой удалось не только фактически ограничить власть монарха, но это ограниченіе провести и въ законодательство; въ одной изъ статей царскаго Судебника постановлено: «а которыя будутъ дѣла новыя, а въ семъ Судебникѣ не писаны, и какъ дѣла съ государева докладу и со всѣхъ бояръ приговору вершатся, и тѣ дѣла въ семъ судебникѣ приписывати». Какъ извѣстно, Іоаннъ Грозный не долго терпѣлъ опеку «избранной рады». Въ перепискѣ съ кн. Курбскимъ онъ объяснилъ причины уничтоженія вліянія ограничивавшихъ его думцевъ: «А рассейское самодержавство изначала сами владѣютъ, а не бояре и не вельможи». Попытка Сильвестра и Адашева создать самостоятельныхъ государевыхъ думцевъ была залита потоками крови. Итакъ, вообще говоря, невѣжественное боярство, лишенное политическихъ идеаловъ, занятое заботами о поддержаніи своего благосостоянія и мѣстническими счетами, не стремилось и не могло стремиться упрочить свое политическое вліяніе на государственныя дѣла путемъ законодательнымъ. До поры до времени это было и лишнимъ дѣломъ, такъ

---

*) *Проф. Сергѣевичъ.* — «Юрид. древности». Петерб. 1896 г. Т. II, вып. 2-й, стр. 375. По нашему мнѣнію, между воззрѣніями *проф. Ключевскаго* и *проф. Сергѣевича* на роль и составъ боярской думы этого періода коренныхъ различій нѣтъ.

какъ положеніе боярства, его политическая роль при государѣ держались стариною, обычаемъ, традиціей, имѣвшими въ глазахъ нашихъ предковъ значеніе не меньшее, если даже не большее, чѣмъ то, какое имѣлъ писанный законъ. И государи московскіе строго придерживались старины, такъ что уже въ XVI вѣкѣ боярскій приговоръ былъ признанъ необходимымъ моментомъ законодательства, черезъ который долженъ былъ проходить каждый законъ, прибавлявшійся къ Судебнику. Василій III, умирая, очень ясно опредѣлилъ отношенія между верховною властью и боярствомъ. Прощаясь съ боярами, онъ говорилъ имъ: «Мы вамъ государи прирожденные, а вы наши извѣчные бояре: такъ постойте, братья, крѣпко, чтобы сынъ мой учинился на государствѣ государемъ, и чтобы была въ землѣ правда; будьте всѣ сообща, дѣло земское и дѣло сына моего берегите и дѣлайте заодинъ».

Но рядомъ съ боярскою думой существовала такъ называемая «ближняя», или «тайная» дума, на которую намекаетъ бояринъ Берсень-Беклемишевъ въ извѣстной своей жалобѣ Максиму Греку на новые порядки при Василіи III: «Царь старины не держится, а, запершись самъ-третей у постели, самъ всѣ дѣла дѣлаетъ». Строго говоря, царь Василій III такого упрека не заслуживаетъ: боярская дума и при немъ не теряла своего прежняго значенія; только дѣла, разбиравшіяся въ ней по иниціативѣ государя, предварительно обсуждались имъ въ ближней думѣ, состоявшей изъ нѣсколькихъ близкихъ довѣренныхъ лицъ боярскаго сословія. Въ ближней же думѣ рѣшались и дѣла, лично касающіяся государя, его семьи, родни, его хозяйства и проч. Даже при Іоаннѣ IV боярство не было устранено отъ участія въ управленіи. Такъ, вводя опричнину, онъ всѣ текущія дѣла управленія по дѣламъ земщины подчинилъ боярской думѣ, которая докладывала ему только о случаяхъ, особенно выдающихся по своему значенію. Если иногда онъ, напримѣръ, въ перепискѣ съ кн. Курбскимъ, и высказывалъ недовольство существующимъ порядкомъ вещей, то это недовольство имѣло скорѣе теоретическій характеръ; на практикѣ же онъ и не пытался его измѣнить. Онъ велъ борьбу противъ боярства, какъ сословія, но къ уничтоженію боярской думы не стремился.

Желаніе обезпечить свое вліятельное положеніе въ государствѣ законодательнымъ путемъ вполнѣ естественно возникло среди боярства тогда, когда прекратилась династія царей «прирожденныхъ», когда престолъ русскій пришлось передать одному изъ своей же среды, хотя и ведшему свой родъ отъ Рюрика. Только при возведеніи на пре-

столъ Василія Шуйскаго явилась мысль о формальномъ договорѣ съ государемъ. Но и здѣсь заботы боярства, въ сущности, не имѣли политическаго характера: бояре старались ограничить власть новаго царя не относительно всей земли, а только относительно себя. Условіями, при которыхъ Шуйскій былъ выбранъ на престолъ, обезпечивалась только личная и имущественная безопасность бояръ. Царь Василій Шуйскій обязывался безъ боярской думы никого не казнить, не отбирать ни у кого имѣнія, не слушать доносовъ. Нѣсколько большія ограниченія царской власти были внесены въ договоръ объ избраніи на московскій престолъ королевича Владислава. Въ этомъ актѣ обязательное совѣщаніе съ боярами и думными людьми требуется въ очень многихъ случаяхъ; но ни въ одномъ мѣстѣ не былъ выясненъ составъ думы. Согласно договору съ Владиславомъ, царю нужно было совѣтоваться съ боярами и думными людьми даже о такихъ простыхъ дѣлахъ, какъ вопросъ о томъ, надо ли держать паромы на Волгѣ, на Дону, на Яикѣ и на Терекѣ. Подобная мелочность въ связи съ крупными вопросами государственнаго управленія и суда во всякомъ случаѣ свидѣтельствуетъ о созрѣвшей мысли въ отношеніи необходимости созданія постоянной и самостоятельной думы. Михаилу Ѳеодоровичу, по свидѣтельству Котошихина, также были предложены ограничительные пункты; но это не отразилось на положеніи думы въ смыслѣ установленія полной ея самостоятельности. Ограничительные пункты, если они и были дѣйствительно подписаны Михаиломъ Ѳеодоровичемъ, нисколько не стѣснили его въ свободѣ личныхъ распоряженій. Правда, какъ государь, избранный народомъ, Михаилъ Ѳеодоровичъ не могъ такъ же самовластно управлять государствомъ, какъ Іоаннъ IV, или его сынъ и внукъ; быть можетъ, избранный монархъ и чаще обращался къ совѣту думцевъ, нежели то дѣлали его предшественники; тѣмъ не менѣе юридически ограничительнаго значенія дума его времени не получила и осталась на прежнихъ основаніяхъ. По свидѣтельству Котошихина, съ царя Алексѣя Михайловича никакихъ ограничительныхъ подписокъ не брали потому, что считали его «гораздо тихимъ». Но этотъ «гораздо тихій» государь, вступивъ на престолъ, выказалъ большую склонность къ управленію безъ чьего бы то ни было вмѣшательства. По этому поводу тотъ же Котошихинъ говоритъ: «И съ кѣмъ похочетъ учинить войну и покой и, по покою, что кому по дружбѣ отдати или какую помочь чинити, или иные какіе великіе и малые своего государства дѣла похочетъ по своей мысли учинить,

съ бояры и съ думными людьми спрашивается о томъ мало; въ его волѣ, что хочетъ, учинить можетъ. Однако, кого изъ бояръ, и изъ думныхъ, и изъ простыхъ людей любитъ и жалуетъ, спрашиваетъ и совѣтуется съ ними о всякихъ дѣлахъ».

Итакъ, къ XVII вѣку изъ древнерусской боярской думы не выработалось политическаго учрежденія, ограничивающаго власть монарха. Тѣмъ не менѣе роль боярской думы въ Московскомъ государствѣ была весьма значительна: фактически не только въ особо важныхъ дѣлахъ, но и въ повседневной практикѣ государственнаго управленія царь очень рѣдко обходился безъ ея содѣйствія, и, какъ дальше увидимъ, нѣсколько преувеличенныя показанія опальныхъ людей, въ родѣ Беклемишева и Котошихина, свидѣтельствуютъ лишь о томъ, что власть московскаго государя не была *политически* ограничена, что совѣщанія съ думой по всѣмъ дѣламъ государственнаго управленія не были для него обязательны, какъ не были обязательны и постановленія думы, которыя онъ всякій разъ могъ уничтожить.

Теперь обратимся къ болѣе подробному разсмотрѣнію правительственной дѣятельности боярской думы, въ послѣдній періодъ ея существованія *).

Боярская дума была учрежденіемъ, привыкшимъ дѣйствовать только при государѣ и съ нимъ вмѣстѣ. Давній обычай неразрывно связалъ обѣ эти политическія силы, и эти силы не умѣли дѣйствовать другъ безъ друга, срослись одна съ другой, какъ части одного органическаго цѣлаго. Эпохи, когда онѣ разрывались, когда боярская дума оставалась одна безъ государя, какъ въ смутное время, или когда государь отдѣлялся отъ думы, какъ во время опричнины,—такія эпохи были ненормальными кризисами, болѣзненными состояніями государства. Точно такъ же и древнерусское общество не привыкло отдѣлять эти силы одну отъ другой, видѣло въ нихъ нераздѣльные элементы единой верховной власти: законъ являлся передъ управляемыми въ видѣ государева указа и боярскаго приговора, и какъ въ боярскомъ приговорѣ они видѣли государевъ указъ, такъ и за государевымъ указомъ предполагался боярскій приговоръ. Вотъ почему нельзя говорить о правительственномъ вѣдомствѣ думы, какъ о чемъ-то очень опредѣленномъ, о ея политическомъ авторитетѣ, какъ о чемъ-то отличномъ отъ государя-

*) Заимствуемъ, съ нѣкоторыми сокращеніями, изъ соч. *проф. Ключевскаго* «Боярская Дума древней Руси».

ревой власти. Пространство дѣятельности думы совпадало съ предѣлами государевой верховной власти, потому что послѣдняя дѣйствовала вмѣстѣ съ первой и черезъ первую. Изъ этого общаго основанія развились всѣ существенныя свойства правительственной дѣятельности древнерусской боярской думы.

Непосредственная дѣятельность верховной власти въ древней Руси опредѣлялась не суммой политическихъ прерогативъ этой власти, а количествомъ наличныхъ правительственныхъ потребностей. Носители верховной власти не любили спрашивать себя о томъ, на что они имѣютъ право и на что не имѣютъ его. Они считали себя призванными тамъ, гдѣ переставали дѣйствовать другіе, дѣлать то, чего не могли сдѣлать подчиненныя имъ орудія управленія. Но эти орудія руководились въ своей дѣятельности заведеннымъ порядкомъ, должны были дѣлать только то, на что указывали имъ прямой законъ или признанный обычай. Гдѣ кончались этотъ законъ и этотъ обычай, тамъ начиналась дѣятельность высшаго правительства. Этимъ общимъ правиломъ древнерусской администраціи опредѣлялась и сфера дѣятельности боярской думы. Она указывала исполнительнымъ органамъ управленія, какъ надобно дѣлать то, чего они не могли сдѣлать безъ указаній сверху, т.-е. на что имъ не давали указаній дѣйствующій законъ и признанный обычай. Черезъ думу проходило множество дѣлъ, которыя мы назвали бы судебными или административными. Однако, мы неточно опредѣлили бы ея характеръ, если бы приписали ей судебныя и административныя функціи. Если подъ судебнымъ или административнымъ мѣстомъ разумѣть учрежденіе, дѣйствующее на основаніи готоваго закона, то боярская дума не была такимъ учрежденіемъ. Она разбирала извѣстное судебное или административное дѣло не на основаніи готоваго, прямого и яснаго закона; это дѣло и не поступило бы въ думу, если бы существовалъ прямой и ясный законъ, на основаніи котораго можно было бы разрѣшить его. Дума разрѣшала такое дѣло, чтобы показать, какъ надобно впредь рѣшать подобныя дѣла; ея судебный или административный приговоръ становился прецедентомъ, получалъ силу закона.

Дѣла въ думѣ возбуждались троякимъ путемъ: 1) государевымъ указомъ, 2) приказнымъ докладомъ и 3) частнымъ челобитьемъ. Дѣло вершилось: 1) думской комиссіей, 2) общимъ собраніемъ думы безъ участія государя, 3) общимъ собраніемъ думы подъ предсѣдательствомъ государя и 4) соборомъ, т.-е. думой съ высшимъ духовенствомъ.

Думные люди, какъ государственные совѣтники, а не какъ начальники приказовъ, сами очень рѣдко возбуждали въ думѣ вопросы, подлежащіе ея обсужденію. Это возбужденіе обыкновенно шло сверху или снизу, а не изъ среды самого совѣта: что не могло быть доложено не изъ какого приказа, то вносилъ въ думу самъ государь. Ему принадлежалъ починъ въ важнѣйшихъ дѣлахъ внѣшней политики и внутренняго государственнаго строенія. Царь или самъ лично предлагалъ вопросъ на обсужденіе боярамъ, или только указывалъ имъ «сидѣть» объ извѣстномъ дѣлѣ, ставилъ его на очередь, но самъ не присутствовалъ при его обсужденіи. Такъ, напримѣръ, вскорѣ послѣ завоеванія Казани, царь, уѣзжая къ Троицѣ, поставилъ думѣ на очередь два вопроса, велѣлъ «безъ себя» сидѣть объ устройствѣ новозавоеваннаго царства и о «кормленіи», т.-е. о преобразованіи областного управленія. Возбуждая дѣло въ думѣ лично, царь предлагалъ совѣтникамъ, чтобы они, «помысля о томъ крѣпко и единодушно согласясь, государю объявили, на какихъ мѣрахъ тому дѣлу быть». Въ особо важныхъ случаяхъ царь вносилъ въ думу заранѣе заготовленныя письменныя предложенія. Отношенія между царемъ и его совѣтниками—думцами прекрасно рисуются въ сохранившейся памятной записочкѣ царя Алексѣя Михайловича, написанной въ 1657 г. Это—краткій конспектъ, показывающій, какъ царь готовился къ засѣданіямъ думы. Онъ не только записалъ, какіе вопросы предложить на обсужденіе бояръ, но и намѣтилъ, что́ самому говорить о томъ или другомъ изъ нихъ, какъ рѣшить его. О нѣкоторыхъ предметахъ царь не имѣетъ никакого мнѣнія и не знаетъ, какъ рѣшатъ бояре; объ иныхъ онъ имѣетъ нерѣшительное мнѣніе, отъ котораго намѣренъ отказаться, если бояре станутъ возражать. Онъ даже старается угадать эти возраженія и приготовить отвѣтъ на нихъ. По другимъ вопросамъ царь составилъ твердое мнѣніе, за которое онъ будетъ упорно бороться въ думѣ, если встрѣтитъ сопротивленіе.

Всего чаще дѣла возбуждались въ думѣ такъ называемыми «судейскими докладами», восходившими изъ приказовъ. Приказъ выписывалъ въ докладъ о какомъ-либо дѣлѣ либо по справкѣ со стороны царя или думы, либо по собственному побужденію, когда не могъ самъ рѣшить дѣла. Послѣднее бывало въ случаѣ неполноты, неясности или разногласія законовъ. Въ докладѣ излагалась сущность дѣла, приводились относящіяся къ нему статьи закона и ставился вопросъ, котораго законъ не предусмотрѣлъ. Вопросъ этотъ выражался въ обычной

формулѣ: «и великій государь о томъ что уложитъ?» Иногда въ этихъ «судейскихъ докладахъ» обобщались частные однородные случаи, возбуждавшіе недоумѣніе приказа или превышавшіе его компетенцію, и это обобщеніе выражалось въ формѣ мотивированнаго вопроса. Судья приказа, либо одинъ, либо вмѣстѣ со своими дьяками, вносилъ о томъ письменный докладъ. Постановленія думы по всѣмъ такимъ вопросамъ становились прецедентами, на которые можно было ссылаться при разборѣ аналогичныхъ случаевъ.

Кромѣ государева почина и приказнаго доклада, дѣла возбуждались въ думѣ еще частными ходатайствами на государево имя, шедшими отъ отдѣльныхъ лицъ или цѣлыхъ обществъ. По старинному обычаю, когда царь выѣзжалъ изъ столицы или въ праздники выходилъ изъ дворца въ церковь, всякіе люди могли подавать ему челобитныя. Существовало особое учрежденіе, Челобитный Приказъ, начальникъ котораго съ дьякомъ принималъ эти челобитныя и по нимъ чинилъ расправу, а которыхъ не могъ рѣшить, тѣ «взносилъ» къ государю. Если челобитная не оставлялась безъ послѣдствій, то государь и бояре направляли ее въ тотъ или иной приказъ, гдѣ ее разсматривали и составляли по ней докладную выписку, которую вносили въ думу. Въ памятникахъ XVII вѣка находимъ многочисленные слѣды коллективныхъ челобитныхъ, поданныхъ служилыми людьми московскихъ чиновъ, дворянами разныхъ уѣздовъ и другими классами съ заявленіемъ своихъ мѣстныхъ или сословныхъ нуждъ, съ указаніемъ на какой-либо пробѣлъ въ законодательствѣ. Эти челобитныя подавались обычнымъ порядкомъ, докладывались думными дьяками, вызывали доклады изъ приказовъ, обсуждались въ думѣ и, такимъ образомъ, подавали поводъ къ очень важнымъ узаконеніямъ.

Дѣло, возбужденное въ думѣ предложеніемъ царя, приказнымъ докладомъ, либо челобитной, рѣшалось не одинаковымъ порядкомъ. Не имѣя наклонности распадаться на постоянныя, спеціальныя отдѣленія, или департаменты, дума любила поручать экстренныя или спеціальныя дѣла временнымъ комиссіямъ, составляя ихъ изъ своихъ же членовъ. Эти комиссіи были довольно разнообразны: «отвѣтныя»— для переговоровъ съ иноземными послами, «судныя» — по мѣстническимъ, поземельнымъ и другимъ тяжбамъ, «расправныя» — по дѣламъ текущаго управленія на время отъѣзда царя изъ Москвы, превратившіяся потомъ въ постоянную Расправную Палату; наконецъ, въ XVII вѣкѣ были комиссіи «уложенныя», которымъ поручалось соста-

вленіе проектовъ Уложенія, напримѣръ, комиссія кн. Одоевскаго, составившая проектъ Соборнаго Уложенія о наказаніяхъ.

Дѣла, поручавшіяся комиссіямъ, или рѣшались ими окончательно, или пересматривались однимъ государемъ, или вершались общимъ собраніемъ думы. Общее собраніе рѣшало иныя дѣла въ присутствіи государя, иныя безъ него. Но во всѣхъ этихъ случаяхъ не существовало особыхъ указаній, какъ именно должно было рѣшаться дѣло: однимъ ли государемъ, одною ли думой, или государемъ и думой совмѣстно. Дѣло въ томъ, что въ устройствѣ высшаго московскаго управленія весьма трудно точно обозначить предѣлы власти государя и его боярскаго совѣта. Это потому, что государь и его совѣтъ не были двумя разными властями, а составляли одно властное, верховное цѣлое. Политическое значеніе и правительственная дѣятельность думы основывались на томъ глубоко укоренившемся въ московскомъ обществѣ воззрѣніи, лучше сказать, на томъ предположеніи, что дума не дѣйствуетъ безъ государя, и государь не дѣйствуетъ безъ думы. Государь ежедневно дѣлалъ много правительственныхъ дѣлъ безъ участія боярскаго совѣта, какъ и боярскій совѣтъ рѣшалъ много дѣлъ безъ участія государя. Но это вызывалось соображеніями правительственнаго удобства, а не вопросомъ о политическихъ правахъ и прерогативахъ, было простымъ раздѣленіемъ труда, а не разграниченіемъ власти. Такое отношеніе государя къ думѣ выражалось въ одной изъ самыхъ существенныхъ особенностей, какими отличалась послѣдняя,—въ отсутствіи ея отвѣтственности передъ государемъ. Слѣдовъ этой отвѣтственности не замѣтно ни въ чемъ,—ни въ памятникахъ законодательства ни въ устройствѣ боярскаго совѣта. Дума не была отвѣтственна передъ государемъ, потому что государь не былъ для нея сторонней властью, а самъ входилъ въ ея составъ, былъ ея главой. Мысль объ отвѣтственности появляется только тогда, когда дѣятельность государя и совѣта раздѣляется, когда тотъ и другой начинаютъ дѣйствовать въ своихъ особыхъ сферахъ, и послѣдній становится орудіемъ перваго. Такъ было и съ боярской «консиліей» при Петрѣ въ первые годы XVIII вѣка. Отъ нея мысль объ отвѣтственности перешла по наслѣдству къ сенату.

Многіе вопросы дума рѣшала безъ участія государя. Является весьма важный вопросъ: приговоры, состоявшіеся въ думѣ безъ государя, представлялись ли ему на утвержденіе? Такіе важные вопросы, какъ вопросы о новыхъ законахъ, вносились въ думу изъ приказовъ

всегда на государево имя въ обычной формулѣ: «и о томъ великій государь что уложитъ?» Это есть такъ называемый «государевъ докладъ»; затѣмъ вопросъ разрѣшался боярскимъ приговоромъ. Таковы два момента въ созданіи новаго закона; третьяго момента—представленія приговора всѣхъ бояръ на утвержденіе государю—мы не находимъ въ современныхъ памятникахъ. Отдѣльные законодательные акты подтверждаютъ такой порядокъ законодательства. Такъ, напримѣръ, въ 1606 г. бояре одни безъ царя постановили приговоръ о служилыхъ кабалахъ по докладу Холопьяго Приказа и «весь свой приговоръ приказали въ приказѣ холопья суда въ Судебникъ приписать», не доложивъ своего постановленія государю. Иногда дума обращалась съ докладомъ къ не присутствовавшему въ засѣданіи государю, но не для того, чтобы представить на утвержденіе свой приговоръ о дѣлѣ, а потому, что не умѣла или не хотѣла сама постановить приговоръ о немъ. Дума рѣшала безъ государя судныя дѣла, восходившія къ государю по челобитнымъ или по докладамъ изъ приказовъ: бояре рѣшали ихъ окончательно, докладывая государю лишь о томъ, чего имъ «безъ именого указа вершить будетъ не мочно». Было, кажется, только два рода боярскихъ приговоровъ, которые всегда или часто представлялись на утвержденіе государю: это приговоры думы о мѣстническихъ спорахъ и о наказаніи за тяжкія вины. Государь пересматривалъ такіе приговоры, и пересмотръ второго рода дѣлъ обыкновенно сопровождался помилованіемъ виновнаго или смягченіемъ его наказанія. Но по ходатайству духовенства государь смягчалъ и собственные приговоры о преступникахъ.

Черезъ думу проходило много частныхъ дѣлъ, судныхъ и другихъ. Для нѣкоторыхъ дума служила только распорядительнымъ, передаточнымъ пунктомъ, приказывая дьяку помѣтить на челобитной, въ какой приказъ должно направить дѣло, чтобы тамъ учинили о немъ указъ. Это были дѣла, которыя дума находила возможнымъ рѣшать на основаніи дѣйствующаго закона. Другія дѣла дума рѣшала сама, какъ послѣдняя или первая правительственная инстанція. Въ качествѣ послѣдней инстанціи, она разсматривала судныя дѣла, рѣшенныя въ подчиненныхъ учрежденіяхъ, но обжалованныя той или другой стороной. Такой инстанціей дума служила какъ для приказовъ, такъ и для собственныхъ комиссій. Кромѣ того, дума вершила частныя дѣла, начатыя въ подчиненныхъ учрежденіяхъ, но не рѣшенныя ими. Въ этихъ дѣлахъ ее даже трудно назвать послѣдней инстанціей, въ стро-

гомъ смыслѣ этого слова: она не пересматривала рѣшенія, постановленнаго низшей инстанціей, а сама доканчивала дѣло и первая произносила приговоръ по нему. Обиліе такихъ дѣлъ въ думѣ было слѣдствіемъ своеобразнаго способа, которымъ разграничивались компетенціи думы и подчиненныхъ ей учрежденій. Раздѣльная черта между ними проводилась не степенью власти, а степенью разумѣнія, если можно такъ выразиться. Точно не было опредѣлено, какія дѣла, поступающія въ приказъ, можетъ онъ рѣшить самъ и о какихъ долженъ докладывать думѣ. Приказъ переносилъ въ думу дѣла, которыхъ ему «вершить было не мочно»: таково было общее опредѣленіе приказной компетенціи. Можно было бы подумать, что такое неясное опредѣленіе открывало широкій просторъ превышенію власти со стороны приказовъ. Въ дѣйствительности было наоборотъ: старые московскіе приказы, какъ видно по ихъ докладамъ думѣ, скорѣе склонны были уменьшать свою власть, часто «не смѣли указать безъ государева указу» и «взносили» къ боярамъ такія дѣла, которыя могли рѣшить сами на основаніи дѣйствующаго закона.

Приговоры думы какъ по рѣшеннымъ дѣламъ, рѣшеніе которыхъ было обжаловано, такъ и по дѣламъ, восходившимъ въ думу изъ приказовъ для вершенья, имѣли *законодательное* значеніе. Приговоръ думы пополнялъ, разъяснялъ и соглашалъ постановленія закона, или провѣрялъ и исправлялъ примѣненіе и пониманіе закона подчиненнымъ мѣстомъ. Въ обоихъ случаяхъ дума развивала дѣйствующее законодательство. Приговоръ бояръ не ограничивался разрѣшеніемъ частнаго случая: обыкновенно онъ обобщалъ этотъ случай и извлекалъ изъ него постоянное правило на будущее время. Это правило выражалось въ обычной формулѣ, которой заканчивался приговоръ: «да и впредь бояре приговорили». Сохранилось множество боярскихъ приговоровъ по частнымъ дѣламъ съ такимъ общимъ законодательнымъ заключеніемъ; это былъ наиболѣе простой и обычный древнерусскій способъ выработки закона. Впрочемъ, боярскій приговоръ по частному случаю имѣлъ законодательное значеніе и безъ этой заключительной прибавки «да и впредь»; въ докладахъ и челобитныхъ его приводили какъ прецедентъ, какъ основаніе для рѣшенія всѣхъ подобныхъ случаевъ, «выписывали на примѣръ» наравнѣ съ статьями Уложенія.

Создавая законъ, дума строила и государственный порядокъ, обезпечивавшій его дѣйствіе. Она съ государемъ вела дѣла внѣшней политики и народной обороны, дѣлала распоряженія о мобилизаціи

войскъ, составляла планъ военныхъ операцій и т. п. Она же вѣдала и тѣсно связанное съ этими дѣлами государственное хозяйство. Новые налоги, постоянные и временные, прямые и косвенные, вводились обыкновенно по приговору бояръ. Участіе выборныхъ представителей земли въ этомъ дѣлѣ было лишь вспомогательнымъ средствомъ финансовой политики думы, служило, такъ сказать, простой справкой. Выпускъ монеты новаго чекана, назначеніе подарковъ, какіе должно было повезти къ иноземному двору московское посольство, всѣ экстраординарные расходы, назначеніе и выдача жалованья ратнымъ людямъ передъ походомъ, даже выдача окладного жалованья впередъ дьякамъ, ѣхавшимъ въ командировку,—эти и имъ подобныя, болѣе или менѣе экстренныя мѣры разрѣшались думой. Въ одной важной отрасли государственнаго хозяйства исполнительныя учрежденія на каждомъ шагу должны были обращаться къ думѣ за указаніями: это была раздача казенныхъ земель въ помѣстное и вотчинное владѣніе. Затѣмъ, по актамъ XVI и XVII вв. видно, что дума устанавливала областное административное дѣленіе, разграничивала вѣдомства центральныхъ и областныхъ учрежденій, опредѣляла порядокъ дѣлопроизводства въ нихъ, особенно порядокъ суда уголовнаго и гражданскаго, давала общія правила для назначенія областныхъ правителей, указывала предѣлы ихъ власти, вводила новыя должности или отмѣняла старыя и т. п. По волѣ государя или по указанію думы назначались судьи приказовъ. Государь вмѣстѣ съ думой распредѣлялъ правительственныя дѣла между членами думы, при отъѣздѣ изъ Москвы совѣщался съ боярами, кому слѣдовать за нимъ и кому поручить управленіе столицей, или въ случаѣ войны—кому изъ бояръ становиться во главѣ полковъ, и какихъ именно, и кому оставаться въ Москвѣ для текущихъ дѣлъ управленія.

Въ составъ обширной дѣятельности думы входилъ и судъ по дѣламъ службы о неисправномъ исполненіи служебныхъ обязанностей, и, такимъ образомъ, думѣ принадлежалъ высшій надзоръ за администраціей. Кромѣ того, дума вершила всѣ дѣла по государственнымъ преступленіямъ, при чемъ сама производила и разслѣдованіе. Допросъ обвиняемаго въ присутствіи всѣхъ бояръ считался необходимымъ моментомъ правильно веденнаго политическаго процесса. Кн. Курбскій разсказываетъ, что когда приближенные царя Іоанна Грознаго оклеветали въ смерти царицы Анастасіи Сильвестра и Адашева, послѣдніе письменно и черезъ митрополита просили у царя суда и очной ставки

съ клеветниками, говоря: «Да будетъ судъ явственный предъ тобою и предъ всѣмъ штатомъ твоимъ». Къ числу государственныхъ преступленій относились и преступленія по должности: нарушеніе важныхъ служебныхъ обязанностей разсматривалось, какъ «воровство и измѣна», и судилось думой. Въ XVII вѣкѣ для провѣрки дѣйствій воеводъ въ экстренныхъ случаяхъ посылались особые назначенные думой ревизоры, «сыщики». Дума пользовалась даже остатками земскаго самоуправленія, чтобы установить прямой и постоянный надзоръ за дѣйствіями областной приказной администраціи. Такъ, чтобы унять воеводъ «отъ вымышленныхъ и казнѣ и людямъ разорительныхъ поступковъ», предписывалось сообщать земскимъ избамъ копіи съ данныхъ воеводамъ инструкцій. Старосты и «земскихъ всякихъ чиновъ жители», въ случаѣ нарушенія воеводой инструкцій, должны были посылать въ Москву челобитныя «за своими руками», подробно указывая, «противъ которыхъ статей (инструкціи) какія неправости въ доходахъ государевой казнѣ или въ ихъ обидахъ учинитъ» воевода.

Въ устройствѣ государственнаго управленія и въ надзорѣ за нимъ, какъ и въ регулированіи частныхъ отношеній гражданскаго порядка, дума дѣйствовала, не опираясь на готовый законъ, а во имя своего авторитета сама создавала новый законъ, служившій прецедентомъ. Такой авторитетъ ея сказывался и въ формахъ законодательства. Высшей законодательной формой въ Московскомъ государствѣ былъ государевъ «именной указъ». Именнымъ указомъ въ собственномъ смыслѣ назывался законодательный актъ, основанный на приговорѣ государя съ боярами. Въ этомъ смыслѣ именной указъ можно отличать какъ отъ боярскаго приговора, состоявшагося безъ государя, такъ и отъ единоличнаго указа самого государя, не говоря уже о распоряженіяхъ приказа, также облекавшихся въ форму государевыхъ указовъ. Но московская правительственная практика такъ мало привыкла отдѣлять волю государя отъ воли его совѣта, что не дѣлала этого различія, и приговоры по дѣламъ, которыя «вершены въ палатѣ» (т.-е. въ думѣ), принимала за «государскіе именные указы», все равно, были ли они произнесены въ присутствіи государя, или безъ него; точно такъ же выраженіе «государь указалъ» не всегда означало единоличное повелѣніе государя. Государевъ указъ и боярскій приговоръ не противополагались другъ другу въ смыслѣ актовъ неодинаковой силы; актъ считался одинаково законнымъ, обязательнымъ, составленъ ли онъ дьякомъ по государеву приказу, или по боярскому приговору.

На земскихъ соборахъ дума обыкновенно выдѣлялась изъ ряда представителей земли. Вопросъ, подлежавшій обсужденію, предлагался отъ царя выборнымъ людямъ *при боярахъ*, но не боярамъ вмѣстѣ съ выборными людьми. Бояре съ государемъ обыкновенно уже до собора обсуждали этотъ вопросъ; по ихъ приговору съ государемъ и созывались выборные, какъ и распускались. Думные люди являлись на соборѣ не представителями земли, вызванными правительствомъ, а частью правительства, призвавшаго представителей земли; члены думы назначались и руководить совѣщаніями этихъ представителей, «сидѣть съ выборными людьми». Такъ смотрѣли на думу и сами выборные. На предложенный имъ правительствомъ вопросъ они обыкновенно отвѣчали, что «въ томъ воленъ государь и его государевы бояре». Высказавъ свое мнѣніе о дѣлѣ, они прибавляли: «И тебѣ государю, сверхъ той нашей сказки, какъ Богъ извѣститъ и твоя государская дума одержитъ». О боярахъ они выражались: «Бояре — вѣчные наши господа и промышленники».

Итакъ, московская боярская дума, не представлявшая изъ себя политическаго учрежденія съ вполнѣ опредѣленными и закономъ утвержденными правами и прерогативами, фактически тѣмъ не менѣе пользовалась въ государствѣ значительнымъ политическимъ вліяніемъ, степень котораго увеличивалась или уменьшалась, въ зависимости отъ обстоятельствъ и отъ личныхъ воззрѣній государя на верховную власть и на ея отношенія къ боярству.

Наибольшаго могущества достигла дума, разумѣется, въ смутную эпоху. Затѣмъ, съ воцареніемъ новой династіи, *политическое вліяніе* ея постепенно падаетъ, и изъ участницы верховной власти она становится только ея правительственнымъ орудіемъ. Этому въ значительной степени содѣйствовала перетасовка, происшедшая въ боярскомъ сословіи къ этому времени вслѣдствіе обширной эмиграціи боярскихъ фамилій еще въ эпоху казней при Іоаннѣ IV, вслѣдствіе исчезновенія нѣкоторыхъ родовитыхъ фамилій и появленія на ихъ мѣсто новыхъ, выслужившихся въ смутное время. Теперь, кромѣ того, все большее и большее значеніе стала получать личная оцѣнка, личное расположеніе государя и та идея, что «великъ и малъ живетъ государевымъ жалованьемъ». Въ боярской думѣ стали теперь появляться люди изъ низшихъ фамилій, изъ средняго дворянства, а иногда и не дворянскаго происхожденія («думный дворянинъ» Козьма Мининъ).

Такимъ образомъ, паденіе боярской думы совершилось само со-

бою еще до Петра Великаго. Въ концѣ царствованія Михаила Ѳеодоровича боярская дума уже имѣла весьма незначительное вліяніе на государственныя дѣла, а окончательный ударъ нанесъ ей, какъ учрежденію государственному, Алексѣй Михайловичъ. Послѣ учрежденія Приказа тайныхъ дѣлъ боярская дума существовала только по формѣ*). Теперь она не имѣла, въ сущности, почти никакого значенія, и ея обязанность состояла лишь въ исполненіи распоряженій государя; высшею же правительственною инстанціей, главнымъ центральнымъ вѣдомствомъ по управленію былъ Тайный Приказъ, въ которомъ «сидѣлъ дьякъ, да человѣкъ десять подьячихъ», въ который «бояре и думные люди не входятъ и дѣлъ не вѣдаютъ», и единственнымъ начальникомъ котораго былъ самъ царь, учредившій, по словамъ Котошихина, этотъ приказъ для того, «чтобы царская мысль и дѣло исполнялись всѣ по царскому хотѣнію, а бояре и думные люди о томъ бы не вѣдали». Но, во всякомъ случаѣ, хотя и съ формальнымъ значеніемъ, дума просуществовала до Петра Великаго.

Въ началѣ его царствованія все оставалось по-старому. Но дѣятельность Петра, затронувшая всѣ начала древнерусской жизни, не могла обойти и думу. Съ каждымъ годомъ умножались новыя правительственныя дѣла, для которыхъ перестраивались старыя правительственныя учрежденія и создавались новыя. Стали появляться новые дѣльцы, не похожіе на прежнихъ приказныхъ начальниковъ, и Петръ, часто отлучавшійся изъ столицы, давалъ имъ широкія полномочія. Такъ, уѣзжая въ 1797 году за-границу, онъ поручилъ управленіе столицей человѣку не думному, стольнику Ромадановскому, который не только участвовалъ въ занятіяхъ думы, но и оказывалъ на нее сильное вліяніе. Кромѣ того, Петръ сталъ проводить многія законодательныя мѣры, обходя думу. Большое также значеніе въ судьбѣ думы имѣло

*) Этотъ приказъ возникъ въ концѣ 1654 или въ началѣ 1655 года въ видѣ личной канцеляріи государя; царь образовалъ около себя опредѣленный штатъ дьяковъ, потому что былъ недоволенъ общею медленностью дворцовыхъ приказовъ и во время своихъ частыхъ «походовъ» изъ Москвы убѣдился въ удобствѣ имѣть около себя такую канцелярію. Образованный въ цѣляхъ личнаго удобства, внѣ соображеній о какой-либо реформѣ, Тайный Приказъ весьма быстро получилъ новое, болѣе широкое значеніе, обратившись въ одно изъ важнѣйшихъ общегосударственныхъ учрежденій, имѣвшее цѣлью осуществить особыя начала управленія: непосредственное царское руководительство, высшую справедливость и высшій надзоръ. (См. соч. *И. Я. Гурлянда*—«Приказъ Великаго Государя Тайныхъ Дѣлъ». Ярославль. 1902 г.).

и основаніе новой столицы, съ ея особыми центральными учрежденіями. Важныя дѣла попрежнему рѣшались думой; но, продолжая прежнюю свою дѣятельность, боярская дума не осталась прежнею: измѣнились какъ составъ ея, такъ и обстановка ея дѣятельности. Съ 1705 г. дума собиралась въ такъ называемой Ближней Канцеляріи; но ей только сообщали о полученныхъ отъ царя указахъ. Часто, впрочемъ, царь сообщалъ въ Москву, въ ближнюю канцелярію, общую мысль задуманной мѣры, а развитіе этой мысли, обсужденіе средствъ и порядка ея осуществленія предоставлялъ думѣ. Но, вообще говоря, дума стала при немъ учрежденіемъ распорядительнымъ и, чего совсѣмъ не было раньше, отвѣтственнымъ. Она руководила внутреннимъ управленіемъ, сообразуясь со взглядами царя, исполняла особыя его порученія, но въ военныя дѣла и во внѣшнюю политику уже не вмѣшивалась. Такъ, постепенно, пройдя переходную ступень, представляемую Ближней Канцеляріей, боярская дума въ 1711 году уступила мѣсто Сенату, имѣвшему сначала характеръ временнаго учрежденія, совершенно отличнаго отъ боярской думы.

Въ заключеніе постараемся опредѣлить сходство нашей боярской думы съ соотвѣтствующими западно-европейскими учрежденіями.

Подобно тому, какъ наши земскіе соборы являются учрежденіями, аналогичными западно-европейскимъ генеральнымъ штатамъ, такъ и наша боярская дума соотвѣтствуетъ средневѣковому западно-европейскому королевскому или государственному совѣту, въ томъ видѣ, въ какомъ онъ существовалъ, напримѣръ, въ Германіи, Англіи и Франціи. Несмотря на все различіе быта этихъ государствъ, государственный совѣтъ вездѣ имѣетъ однѣ и тѣ же характерныя черты. Это не совѣтъ самъ по себѣ, а совѣтъ государя, у насъ—князя, а на западѣ—короля. Онъ составляется по волѣ государя. Нигдѣ нѣтъ разряда лицъ, которыя имѣли бы право, въ силу принадлежности къ извѣстному классу, сидѣть въ совѣтѣ государя. Въ этомъ совѣтѣ сидятъ только тѣ лица, которыхъ государь къ тому призываетъ. Въ силу этого, составъ совѣта всегда колеблется. Вездѣ различается большой совѣтъ и малый (тайный, близкій). Послѣдній, какъ состоящій изъ интимныхъ людей, вездѣ вытѣсняетъ первый. Малый совѣтъ легко переходитъ въ совѣтъ одного только любимца.

Чрезвычайно любопытныя точки соприкосновенія наблюдаются между нашими и, напримѣръ, англійскими порядками. У насъ

было много лицъ, удостоенныхъ званія думнаго чина, но не всѣ они были совѣтниками своихъ государей. То же и въ Англіи. Многія изъ этихъ лицъ удостоивались у насъ высшаго званія думнаго человѣка не по достоинству своему и не за заслуги, а единственно для почета. То же и въ Англіи. Каррикатурное описаніе засѣданія государевой думы, оставленное намъ Котошихинымъ, не составляетъ нашей національной особенности. И въ Англіи были такіе члены королевскаго совѣта, которые, говоря словами Котошихина, брады свои уставя, ничего не могли отвѣтить на вопросы короля, потому что жаловались въ это званіе не по разуму ихъ, а по великой породѣ.

Въ Англіи права парламента были уже въ XIII векѣ признаны, и онъ тогда уже вступилъ въ борьбу съ королевскою властью. Желая вліять на ходъ управленія, парламентъ зорко слѣдилъ за дѣятельностью королевскихъ совѣтниковъ и въ случаѣ дурныхъ совѣтовъ или нарушенія ими законовъ возбуждалъ противъ нихъ обвиненія. Въ половинѣ XVII вѣка парламентъ представилъ Карлу I предложенія съ цѣлью низвести его въ положеніе предсѣдателя своего совѣта, который долженъ былъ рѣшать дѣла по большинству голосовъ. Права нашихъ земскихъ соборовъ никогда не были формально признаны, тѣмъ не менѣе они оказывали постоянную поддержку московскимъ государямъ и ни въ какую борьбу съ ними не вступали. Но и у насъ нашлись элементы, вступившіе въ борьбу съ московскими царями. Это были ближайшіе ихъ совѣтники, «избранная царская рада». Борцы были разные, но цѣль борьбы въ Англіи и у насъ—одна и та же: ограниченіе произвола государя; средство же противъ произвола тоже общее намъ и Англіи: подчиненіе государя большинству своего совѣта. Но въ Англіи послѣднее слово должно было принадлежать парламенту, у насъ—этому самому совѣту, временно захватившему царя въ свои руки. Іоаннъ Грозный и Карль I совершенно одинаково поняли начатую противъ нихъ борьбу и въ одинъ голосъ отвѣтили, что они не хотятъ снизойти до роли предсѣдателя своего совѣта и что въ сдѣланныхъ имъ предложеніяхъ они усматриваютъ попытку лишить ихъ правъ принадлежащей имъ царской и королевской власти. *)

*) *Проф. Сергѣевичъ.*—«Юрид. Древности», Т. II, вып. 2-й, стр. 477-480.

Приказы.

«Приказы были единственными органами государственной централизаціи до Петра Великаго».

Бѣляевъ.

Въ исторіи древнерусскаго, допетровскаго управленія мы замѣчаемъ два періода, существенно отличныхъ одинъ отъ другого. Въ первомъ періодѣ (X—XIII вв.) верховная власть и земля живутъ какъ бы отдѣльно другъ отъ друга: князья ограничиваются полученіемъ дани и различныхъ пошлинъ, творятъ судъ, или сами или черезъ своихъ тіуновъ, защищаютъ землю отъ внѣшнихъ враговъ. Въ случаяхъ особенно выдающихся они лично, а чаще черезъ своихъ воеводъ, возстановляютъ въ той или другой части земли нарушенный порядокъ и спокойствіе и затѣмъ во внутреннія дѣла земли не вмѣшиваются; земля управляется своими собственными силами. Земскіе люди сами между собою распредѣляютъ и дань (подать) и разныя повинности. Обыденныя дѣла справляются своими «лучшими», «добрыми» людьми: старостами, сотскими, десятниками, во главѣ которыхъ стоятъ земскіе тысяцкіе,—эти представители той или другой области (земли), начальники земскаго ополченія, ходатаи и защитники земскаго населенія, преемники прежнихъ племенныхъ князей, существовавшихъ параллельно съ пришлыми варяжскими. Въ этомъ періодѣ *земля* пользуется значительнымъ самоуправленіемъ, а потому и самый періодъ можетъ быть названъ *земскимъ*.

Во второмъ періодѣ,—періодѣ постепеннаго развитія сначала Московскаго княжества, а потомъ Русскаго государства,—мы уже замѣчаемъ проявленіе новыхъ началъ, которыми руководятся представители верховной власти въ своихъ отношеніяхъ къ землѣ. Эти начала мы можемъ назвать *государственными*. У правительства является стремленіе тѣсно сплотить всѣ части земли въ одно цѣлое, дать имъ

общую, единообразную организацію и подчинить ихъ общимъ для всей земли учрежденіемъ. И если въ этомъ періодѣ земское самоуправленіе иногда, напримѣръ, при Іоаннѣ IV («губныя» учрежденія), пріобрѣтаетъ значительную силу, то вмѣстѣ съ тѣмъ оно имѣетъ и иной характеръ. Прежде оно находилось въ примитивномъ положеніи, въ какомъ и оставлено было первыми князьями; теперь это естественное созданіе народной жизни организуется правительствомъ въ его собственныхъ интересахъ и строго подчиняется его контролю. Въ первомъ періодѣ такъ называемое центральное управленіе слабо, лишено характера государственнаго управленія и отличается патріархальностью; въ мѣстномъ (областномъ) управленіи органы централизаціи,— т.-е. учрежденія, связывающія части земли съ ея центромъ, съ правительствомъ,—если и не отсутствуютъ совсѣмъ, то и не составляютъ прочнаго, строго опредѣленнаго, связующаго элемента. Во второмъ періодѣ и для центральнаго управленія и для органовъ централизаціи закладывается твердый фундаментъ, и этимъ фундаментомъ является идея *государственнаго единства*. Въ этомъ періодѣ зарождаются государственныя начала, и потому мы еще не въ правѣ назвать его въ отличіе отъ перваго, земскаго, государственнымъ, который, строго говоря, начинается только съ Петра I. Наиболѣе подходящимъ для него названіемъ будетъ служить названіе, взятое отъ территоріи, на которой началась эта подготовительная работа. Второй періодъ мы назовемъ *московскимъ*.

Разберемъ нѣсколько подробнѣе черты управленія въ первомъ періодѣ. Центральное управленіе сосредоточивается въ рукахъ князя, боярской думы и отчасти вѣча. Въ своихъ сношеніяхъ съ народомъ князь участвуетъ и лично и черезъ своихъ замѣстителей, каковыми являются, преимущественно въ области суда, его тіуны. Уже изъ памятниковъ XI вѣка мы видимъ, что тіуны дѣлятся на разряды, смотря по тѣмъ служебнымъ порученіямъ, которыя могъ дать имъ князь. Главнымъ изъ нихъ былъ тіунъ «огнищный», или «дворскій», который съ подчиненными ему ключниками завѣдывалъ дворомъ и хозяйствомъ князя и уже съ XI вѣка часто назначался изъ бояръ, представителей старшей, «лучшей» дружины. Рядомъ съ ними, въ подчиненномъ, однако, къ нимъ положеніи стоятъ «даньщики», «мытники», «мечники» и др. Всѣ они завѣдывали дѣлами финансоваго характера, важнѣйшими въ то время, когда личный доходъ князя вполнѣ сливался съ финансовыми средствами государства и когда

въ системѣ органовъ дворцоваго управленія нельзя было различить чисто хозяйственныхъ органовъ отъ государственныхъ *). Главный источникъ княжескихъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ государственныхъ, доходовъ составляла дань, или подать, налагаемая на погосты или округа, и распредѣляемая самими жителями не подушно, а «съ дыма». Собиралась она сначала «полюдьемъ», т.-е. сами князья съ дружиной объѣзжали земли, творя при этомъ судъ и расправу; но съ теченіемъ времени обычай этотъ сталъ уступать мѣсто собиранію ея черезъ даньщиковъ и посадниковъ. Такимъ образомъ, прежде всего стали развиваться органы финансоваго управленія; остальныя же отрасли управленія не представляли еще ничего опредѣленнаго: не было ни лицъ ни учрежденій, которыя спеціально были бы предназначены для поддержанія порядка и спокойствія внутри страны, для заботъ объ охраненіи торговли и промышленности, для принятія мѣръ противъ народныхъ бѣдствій и для «призрѣнія» народа, а также для распространенія среди него просвѣщенія. Даже въ военномъ дѣлѣ, столь важномъ для государства того времени,—бывшаго государствомъ военнымъ по преимуществу,—мы не видимъ никакой правильной и постоянной организаціи. При князѣ и при его боярахъ были дружины, иногда очень многочисленныя, старшіе члены которыхъ часто въ мирное время распредѣлялись на «кормленіе» по пригородамъ и селамъ**). Выступавшее на сцену въ опасныя времена народное ополченіе состояло или изъ всѣхъ взрослыхъ людей городского и сельскаго населенія, или только изъ охотниковъ, по приглашенію князя. Никакой организаціи въ этомъ ополченіи не было: кто являлся на конѣ, кто пѣшій, смотря по собственному желанію и достатку; сообразно съ этимъ всякій и вооружался. Военное устройство, положимъ, получило правильную организацію только при Петрѣ I; но уже во второмъ періодѣ, московскомъ, появляются попытки правильнаго набора и военнаго строя («даточные» люди, стрѣльцы, рейтары и др.).

---

*) Есть указанія на то, что $^1/_3$ дохода князь оставлялъ на свои нужды, а $^2/_3$ употреблялъ на нужды общественныя. Но вполнѣ достовѣрнымъ считать это нельзя. Многое, конечно, зависѣло отъ произвола князя.

**) Одинъ, напримѣръ, дружинникъ (Симонъ-Варягъ) прибылъ къ князю Святополку II съ 3,000 отроковъ. Это—тотъ самый Шимонъ, или Георгій Шимоновичъ, которому Мономахъ поручилъ и Москву и своего малолѣтняго сына Юрія Долгорукаго.

Для связи провинцій съ государствомъ, для осуществленія централизаціи существовали посадники, называвшіеся иногда и тысяцкими, которые назначались или изъ младшихъ, подручныхъ, князей или изъ бояръ. Ихъ положеніе было сходно съ развившеюся впослѣдствіи въ Московскомъ государствѣ системою кормленія. Часть изъ получаемыхъ ими доходовъ, вѣроятно, около двухъ третей, они отсылали князю, другую оставляли себѣ. Преслѣдуя, главнымъ образомъ, интересы кормленія, они мало вмѣшивались въ управленіе провинцій. Положимъ, они обязаны были заботиться о военной ихъ защитѣ, о правомъ судѣ; но дѣйствительное мѣстное управленіе находилось въ рукахъ органовъ мѣстнаго самоуправленія, именно пригороднаго и сельскаго вѣча и выборныхъ должностныхъ лицъ: старостъ, сотскихъ, десятниковъ и другихъ «добрыхъ» людей. Нѣкоторые изъ старостъ выбирались для управленія цѣлою провинціей, другіе—подраздѣленій ея: волостей, вервей, погостовъ *).

Таково было, въ общихъ чертахъ, управленіе въ первый періодъ.

Во второмъ періодѣ управленіе приняло государственный характеръ не сразу. Переходною ступенью къ нему служило уничтоженіе обособленности земли черезъ уничтоженіе должности земскихъ тысяцкихъ. Но въ теченіе всего XIV в. и первой половины XV в. мы не встрѣчаемъ еще административныхъ учрежденій: при маломъ объемѣ княжествъ, князь управлялъ лично самъ, при помощи своихъ служилыхъ людей, игравшихъ роль приказчиковъ: тіуновъ, казначеевъ, дьяковъ, такъ что управленіе все еще было вотчиннымъ, дворцово-хозяйственнымъ. Въ этомъ управленіи, однако, съ расширеніемъ границъ княжества начинаютъ выдѣляться различныя вѣдомства, или, говоря тогдашнимъ языкомъ, различные «пути», поручаемые отдѣльнымъ лицамъ, напримѣръ: конюшій путь, сокольничій, ловчій, стольничій, чашничій и друг. Эти вѣдомства становятся все

---

*) *Вервь*. Терминъ этотъ возбуждалъ много споровъ. Его значеніе—община. Для подробнаго изученія этого термина, а также и общиннаго быта древней Руси см., кромѣ «Исторіи Россіи» *Соловьева* (т. I), соч. *Леонтовича:* «О значеніи верви сравнительно съ задругой» (Жур. Мин. Нар. Пр. 1867 г., апрѣль); *его же*: «Задружно-общинный характеръ быта древней Руси» (ibidem, 1874 г., іюль—августъ); *Лешкова*: «Общинный бытъ древней Руси» (ibidem, 1856 г., сентябрь); *К. Аксакова:* «О древнемъ бытѣ у славянъ вообще и у русскихъ въ особенности» (Полн. собр. соч., т. I); *Собѣстіанскаго*: «Круговая порука у славянъ» (важное для критической провѣрки выводовъ Леонтовича).

болѣе и болѣе сложными по своему содержанію. Извѣстнымъ вѣдомствомъ, или путемъ, *приказывается* завѣдывать уже не одному лицу, а нѣсколькимъ,—боярину съ помощниками,—и, такимъ образомъ, къ концу XV вѣка постепенно организуются правительственныя учрежденія, все еще съ хозяйственнымъ, вотчиннымъ характеромъ,—*приказы*, иначе называвшіеся избами, дворами, палатами. Этотъ процессъ централизаціи завершился въ царствованіе Іоанна IV, при которомъ Москва дѣлается центромъ, откуда исходятъ всѣ распоряженія по управленію государствомъ и куда стекаются всѣ отчеты по управленію разными областями. Со времени Іоанна Грознаго приказы дѣлаются центральными учрежденіями, въ которыхъ сосредоточивается весь механизмъ управленія. Число ихъ быстро увеличивалось, и организація ихъ измѣнялась; въ то же время измѣнялось и отношеніе верховной власти къ областному управленію.

Главные представители верховной власти въ областномъ управленіи, посадники, были вначалѣ замѣнены въ Московскомъ княжествѣ намѣстниками, а въ концѣ XVI вѣка и въ началѣ XVII вѣка—воеводами. Это былъ въ исторіи нашего областного управленія значительный шагъ впередъ. Положимъ, власть намѣстниковъ и воеводъ была одна и та же; но между ними есть и существенное различіе.

Во-первыхъ, намѣстникъ являлся въ городъ, поручаемый его управленію, одинъ и уже самъ отъ себя назначалъ по разнымъ частямъ управленія областью своихъ людей, которые только отъ него и зависѣли; воевода же не имѣлъ такой привилегіи: его помощниками были государевы приказные люди, высшій надзоръ за которыми принадлежалъ не самому воеводѣ, а правительству, и которые, вмѣстѣ со своимъ начальникомъ, состояли въ вѣдомствѣ Разряднаго Приказа. Во-вторыхъ, намѣстникъ посылался на «кормленіе», т.-е. получалъ содержаніе натурой отъ управляемой имъ области, что вело къ такъ называемымъ «насильствамъ», къ различнымъ злоупотребленіямъ, и тяжело ложилось на жителей, хотя размѣры корма и были строго опредѣлены закономъ; воевода же получалъ государево жалованье, представлявшее, во всякомъ случаѣ, нѣкоторую гарантію отъ злоупотребленій.

Замѣна намѣстниковъ воеводами составляетъ одну изъ главныхъ заслугъ Іоанна IV передъ исторіей. Ему же принадлежитъ попытка предоставить областямъ самоуправленіе. Именно: передъ введеніемъ должности воеводъ онъ разослалъ по городамъ указъ, которымъ пре-

доставлялось имъ управляться самимъ черезъ своихъ выборныхъ («излюбленныхъ») головъ, или судей, иначе называвшихся старостами и губными старостами. Но попытка эта полнаго успѣха не имѣла. Причина этого заключалась въ томъ, что многія области не находили предложеніе государя для себя выгоднымъ: имъ приходилось выдавать содержаніе своимъ «излюбленнымъ» начальникамъ и вмѣстѣ съ тѣмъ, въ видѣ оброка, вносить въ казну то, что полагалось по разсчету на воеводское жалованье. Такимъ образомъ, съ половины XVI вѣка управленіе областями было смѣшанное: однѣ изъ нихъ управлялись выборными, другія—правительственными начальниками.

Попытка Іоанна IV распространить по Россіи земское самоуправленіе, какъ мы сказали, не имѣла полнаго успѣха; тѣмъ не менѣе онъ далъ населенію нѣкоторую возможность черезъ своихъ выборныхъ (городовые приказчики, земскіе старосты и т. д.) слѣдить за тѣмъ, чтобы правительственные чиновники не злоупотребляли своею властью. Эти выборныя лица слѣдили за тѣмъ, чтобы воеводскіе люди не притѣсняли жителей, чтобы въ сборѣ податей и въ распредѣленіи повинностей соблюдался порядокъ, согласный съ общей раскладкой, и чтобы никто не былъ обиженъ при раскладкѣ или сборѣ податей; они же наблюдали за цѣлостью общественныхъ имуществъ и защищали ихъ отъ воеводъ и ихъ людей. Наконецъ, въ нѣкоторыхъ городахъ были еще губные старосты, выборные для уѣздовъ судьи по уголовнымъ дѣламъ, избиравшіеся изъ дворянъ уѣзда *). Иногда эти губные старосты не только вѣдали «татинныя, разбойныя и душегубныя» дѣла, но завѣдывали и всѣми дѣлами города, если въ городѣ не было воеводы, т.-е. имѣли на своей отвѣтственности и укрѣпленіе города, и служилыхъ людей, и сборъ податей, и судъ, и расправу во всѣхъ дѣлахъ. Но земское самоуправленіе, такъ широко понятое и поставленное Іоанномъ IV, долго не просуществовало **). Установленный имъ порядокъ суда и управленія, по которому земское или общественное начало было смѣшано съ приказнымъ, по Уложенію Алексѣя Михайловича былъ совершенно отмѣненъ, а судъ и управленіе были окончательно переданы въ руки воеводъ и приказныхъ людей, прямо зависѣвшихъ отъ московскихъ приказовъ, этими приказами назначаемыхъ и передъ

*) Къ сожалѣнію, дворяне неохотно принимали эту должность, какъ бы считая ее низкою для себя.

**) Подробности о земскихъ учрежденіяхъ Іоанна IV см. въ главѣ о земствѣ.

ними отвѣтственныхъ. Положимъ, выборные головы (губные старосты) въ нѣкоторыхъ городахъ продолжали существовать; но должности ихъ были уже лишены характера самостоятельности: поступивъ въ полную зависимость отъ приказовъ и воеводъ; они были только исполнителями ихъ приказаній. Такъ ко времени Петра I осуществлялась идея государственнаго единства и шло развитіе государственной централизаціи, единственными органами которой постепенно сдѣлались московскіе приказы. *)

Слово «приказъ» въ первый разъ встрѣчается въ 1512 году, т.-е. въ царствованіе Василія III. Нѣкоторые историки полагаютъ, что переходъ отъ прежняго управленія посредствомъ извѣстныхъ лицъ къ управленію посредствомъ извѣстныхъ присутственныхъ мѣстъ, или приказовъ, послѣдовалъ еще при Іоаннѣ III и ему приписываютъ учрежденіе четырехъ приказовъ: Разряднаго, Холопьяго, Житнаго и Новгородскаго **). Но, какъ бы тамъ ни было, полное образованіе системы приказовъ относится ко временамъ Іоанна IV и Ѳеодора Іоанновича, а расширеніе ея къ царствованію Алексѣя Михайловича. Всѣхъ приказовъ, по Котошихину, было 36, и въ нихъ служило до 100 дьяковъ, изъ которыхъ одни были начальниками приказовъ, а другіе ихъ помощниками. Въ ихъ распоряженіи состояло около 1000 подьячихъ. Не будемъ указывать, каковъ именно былъ, въ количественномъ отношеніи, служебный персоналъ, или штатъ, каждаго приказа, а возьмемъ среднія числа: на приказъ среднимъ числомъ приходилось по 3 дьяка и по 30 подьячихъ. Самыми важными приказами при Алексѣѣ Михайловичѣ были: 1) Приказъ Тайныхъ Дѣлъ (имъ же и учрежденный), 2) Посольскій, 3) Разрядъ, 4) Помѣстный и 5) Приказъ Большого Прихода. Разсмотрѣніемъ ихъ мы и ограничимся ***).

---

*) Продолженіе очерка развитія мѣстнаго управленія во Россіи см. въ главѣ «Мѣстное управленіе».

**) См. въ «Исторіи Россіи» Соловьева т. V, стр. 218.

**) Желающіе подробно ознакомиться со всѣми приказами могутъ обратиться къ VII гл. соч. *Котошихина:* «О Россіи въ царствованіе Алексѣя Михайловича» и къ «Лекціямъ по исторіи русскаго законодательства» *Бѣляева*, стр. 483—491. Ограничимся перечисленіемъ ихъ: 1) Приказъ Тайныхъ Дѣлъ, 2) Посольскій, 3) Разрядъ, 4) Помѣстный; 5) *дворцовые:* a) Приказъ большого дворца, b) Конюшенный, c) Царская мастерская палата, d) Царицына мастерская палата, e) Приказъ золотого и серебрянаго дѣла, f) Аптекарскій, g) Хлѣбный, h) Панафидный; 6) *военные:* a) Стрѣлецкій, b) Пушкарскій, c) Иноземный, d) Рейтарскій, e) Оружейный; 7) *финансовые:* a) Приказъ большой казны, b) большого прихода,

Приказъ тайныхъ дѣлъ *).

По своему значенію этотъ приказъ до нѣкоторой степени замѣнялъ боярскую думу. Какъ боярская дума была высшею правительственною инстанціей, такъ и Приказъ тайныхъ дѣлъ былъ главнымъ центральнымъ вѣдомствомъ по управленію; и какъ боярская дума всегда собиралась около государя, который былъ ея предсѣдателемъ, такъ и въ Приказѣ тайныхъ дѣлъ главнымъ начальникомъ былъ самъ государь. Но этими внѣшними чертами и ограничивалось все сходство Приказа тайныхъ дѣлъ съ боярскою думой; далѣе характеръ ихъ былъ совершенно различенъ. Въ думѣ государь былъ предсѣдателемъ; члены же ея во всѣхъ дѣлахъ подавали голоса, и эти голоса имѣли такую силу, что иногда принуждали государя отступаться отъ своего мнѣнія. Въ Приказѣ тайныхъ дѣлъ этого не было; онъ учрежденъ былъ Алексѣемъ Михайловичемъ, по словамъ Котошихина, для того собственно, «чтобы царская мысль и дѣло исполнялись по царскому хотѣнью, а бояре и думные люди о томъ бы не вѣдали».

Тайному приказу не было предоставлено особаго вѣдомства дѣлъ; ему принадлежалъ тайный надзоръ надъ всѣми дѣлами администраціи. По словамъ Котошихина, «въ приказѣ сидитъ дьякъ да человѣкъ 10 подьячихъ, а вѣдаютъ они и дѣлаютъ дѣла всякія царскія,—тайныя и явныя,—и въ тотъ приказъ бояре и думные люди не входятъ и дѣлъ не вѣдаютъ, кромѣ царя. А посылаются сего приказа подьячіе съ послами въ государства, и на посольскіе съѣзды, и на войну съ воеводами; и тѣ подьячіе надъ послами и воеводами надсматриваютъ и царю,

---

c) Новгородская четь, d) Устюжская четь, e) Костромская четь, g) Галицкая четь, h) Новая четь, f) Печатный, k) Счетный; 8) *судебные*: a) Челобитный, b) Московскій, c) Владимирскій, d) Разбойный, e) Холопій, g) Земскій; 9) *приказы для управленія землями*: a) Казанскаго дворца, b) Сибирскій, c) Малыя Россіи, d) Смоленскій; 10) *приказы по отдѣльнымъ вѣдомствамъ*: a) Монастырскій, b) Ямской, c) Каменный. Странное названіе послѣдняго приказа слѣдующимъ образомъ объясняется у Котошихина: «Въ немъ сидитъ стольникъ или дворянинъ да два дьяка. А въ вѣдѣніи сего приказа—каменное дѣло и мастера этого дѣла во всемъ государствѣ. И для какого царскаго строенія понадобятся тѣ мастера, и ихъ собираютъ изъ всѣхъ городовъ и даютъ имъ царское жалованье и поденный кормъ. Да въ вѣдѣніи того же приказа состоятъ всѣ известковые и кирпичные дворы и заводы въ Москвѣ... А гдѣ бѣлый камень родится и дѣлаютъ известь, и тѣ города податями и доходами вѣдомы въ томъ же приказѣ».

*) О немъ есть спеціальное изслѣдованіе *Гурлянда*: «Приказъ Тайныхъ Дѣлъ». Ярославль.

пріѣхавъ, сказываютъ; и которые послы или воеводы, вѣдавъ въ дѣлахъ неисправленіе свое и страшась царскаго гнѣва, тѣхъ подьячихъ дарятъ и почитаютъ выше мѣры, чтобы, будучи при царѣ, ихъ, пословъ, выхваляли, а худымъ не поносили»... Въ этомъ же приказѣ вѣдомы еще были: царская соколиная охота, гранатнаго дѣла мастера и всякое гранатное дѣло и заводы.

Посольскій Приказъ.

Въ этомъ приказѣ были: думный дьякъ, да два дьяка, да подьячихъ человѣкъ 14, да 50 переводчиковъ, да 70 толмачей. Въ этотъ приказъ поступали всѣ извѣстія, присылаемыя русскими тайными агентами изъ иностранныхъ государствъ, съ которыми Московское государство имѣло сношенія; для всѣхъ этихъ извѣстій здѣсь велись особыя тайныя книги. Явно же въ этомъ приказѣ принимались и отпускались иноземные послы; отсюда же отправлялись московскіе послы и гонцы въ иностранныя государства; кромѣ того, въ этомъ же приказѣ вѣдались и всѣ иностранцы, пріѣзжавшіе въ Россію, а также онъ завѣдывалъ и заграничною русскою торговлей; тутъ же производился и судъ по дѣламъ пріѣзжавшихъ въ Россію иностранцевъ съ русскими. Этому же приказу подвѣдомы были донскіе и черкасскіе казаки, а также казанскіе и астраханскіе, касимовскіе и сибирскіе татары, поступившіе на службу къ московскому государю и получившіе отъ него помѣстія и вотчины въ подмосковныхъ городахъ. Кромѣ того, въ вѣдомствѣ этого приказа состояли еще греческіе монахи и вообще всѣ греки, пріѣзжавшіе въ Россію для сбора милостыни. Этому приказу были подчинены 5 городовъ, доходы съ которыхъ шли на покрытіе расходовъ приказа; сюда же собирались со всего государства «полоняночныя деньги», собираемыя для выкупа плѣнныхъ. Въ посольскомъ приказѣ хранилась большая государственная печать, которая прикладывалась къ грамотамъ, посылаемымъ къ иноземнымъ государямъ, а также и малая государственная печать, которая прикладывалась къ жалованнымъ грамотамъ. Впослѣдствіи посольскимъ приказомъ завѣдывалъ думный дьякъ, а потомъ ближній бояринъ, который вмѣстѣ съ тѣмъ былъ и хранителемъ государственной печати.

Разрядный Приказъ.

При Алексѣѣ Михайловичѣ въ немъ засѣдали: бояринъ, окольничій, думный дьякъ да два дьяка; прежде же начальникомъ этого

приказа считался самъ государь, и ни окольничаго ни боярина въ немъ не было. Въ этомъ приказѣ вѣдались всѣ роды службы: военная, придворная и гражданская. Здѣсь наряжались воеводы въ полки, и дѣлались всѣ распоряженія по управленію, содержанію и назначенію войскъ; сюда же воеводы присылали свои донесенія, и отсюда же посылались они для управленія городами. Здѣсь производились всѣ дѣла о жалованіи служилымъ людямъ и о повышеніи по службѣ, а также и дѣла о наказаніяхъ за проступки по службѣ и дѣла по мѣстничеству: здѣсь велись такъ называемыя «разрядныя книги», которыя были сожжены при Ѳеодорѣ Алексѣевичѣ съ уничтоженіемъ мѣстничества.

Помѣстный приказъ.

Начальниками въ немъ были: окольничій, думный дьякъ да два дьяка. Въ этомъ приказѣ «вѣдалась Московскаго всего государства земля и что кому дано помѣстій и вотчинъ, или кто у кого вотчину купитъ, или кому вотчину вновь дадутъ по государеву указу за службу *)». На всѣ это въ Помѣстномъ приказѣ имѣлись особыя записныя книги. Изъ Помѣстнаго же приказа посылались писцы, дозорщики и межевщики по всему государству для составленія писцовыхъ, переписныхъ, межевыхъ и дозорныхъ книгъ. Этотъ приказъ содержался на доходы, получаемые отъ пошлинъ съ продажныхъ вотчинъ и съ новыхъ помѣстныхъ пожалованій.

Приказъ Большого Прихода.

Начальниками въ этомъ приказѣ были: окольничій да два дьяка. Сюда шли со всего государства доходы, получаемые съ отдачи лавокъ, гостинныхъ дворовъ, погребовъ во всѣхъ городахъ, а также доходы отъ клейменія мѣръ, таможенныя и многія другія пошлины. Изъ этого приказа деньги шли на содержаніе московскихъ пословъ, отправляемыхъ къ иноземнымъ дворамъ, на содержаніе иноземныхъ пословъ, пріѣзжавшихъ въ Россію, а также на кормы персидскимъ, греческимъ

*) *Помѣстія и вотчины.* Вотчинными землями назывались земли, составлявшія частную собственность. Онѣ пріобрѣтались расчисткою дикихъ полей и лѣсовъ, покупкою и дареніемъ, по наслѣдству и по другимъ гражданскимъ сдѣлкамъ между собственниками, а также, хотя и рѣдко, пожалованіемъ отъ государя. Земли же помѣстныя не составляли собственности своихъ владѣльцевъ; онѣ давались служилымъ людямъ за службу и на время службы. Съ по-

и другимъ купцамъ, на выдачу жалованья иноземцамъ и на поденный кормъ пріѣзжавшимъ въ Москву донскимъ и другимъ казакамъ, на всякіе судовые заводы и на покупку товаровъ для царской торговли въ Архангельскѣ.

Что касается внутренней организаціи приказовъ, то она, подобно самой системѣ приказнаго управленія, складывалась постепенно, исторически и не была для всѣхъ приказовъ единообразной. Мы уже видѣли, что первоначальными, такъ сказать, клѣточками, изъ которыхъ развились приказы, были старинные «пути», т.-е. различныя отрасли вотчиннаго, дворцово-хозяйственнаго управленія. Сначала какой-нибудь «путь» «приказывался», отдавался въ вѣдѣніе одному лицу. Но затѣмъ,—по мѣрѣ увеличенія государственной территоріи и по мѣрѣ расширенія самого «пути», т.-е. по мѣрѣ приростанія къ его чисто хозяйственнымъ дѣламъ и дѣлъ по управленію,—завѣдываніе «путемъ» осложнялось, и управляющему «путемъ» придавались помощники, товарищи, сначала одинъ, потомъ нѣсколько. Отсюда составъ присутствія въ приказахъ былъ неодинаковъ. Одинъ изъ «судей»,—членовъ присутствія,—былъ начальникомъ приказа, главнымъ судьею; назначался онъ обыкновенно изъ числа членовъ боярской думы, а иногда изъ стольниковъ и дворянъ, и былъ докладчикомъ въ ней по дѣламъ своего приказа *). Въ приказахъ всѣми дѣлами управляли дьяки. Они выдавали и хранили всякіе документы и распредѣляли дѣла между подьячими. Отвѣтственность ихъ была по Уложенію Алексѣя Михайловича очень строгая: за промедленія, кромѣ взысканія въ пользу челобитчика, они подвергались битью батогами; за приказаніе подьячему неправильно записать дѣло ихъ били кнутомъ.

Канцелярія приказа раздѣлялась на «столы» и «повытья», которыми завѣдывали старые подьячіе. Строго говоря, въ рукахъ этихъ подьячихъ находилась вся администрація. Они часто злоупотребляли своимъ положеніемъ, благодаря отсутствію въ то время средняго и выс-

---

мѣстныхъ земель была опредѣлена служба съ такою же отчетливостью, съ какою опредѣлялись повинности и подати съ черныхъ земель, именно: отъ помѣщика требовалось, чтобы онъ выходилъ на войну въ извѣстномъ вооруженіи и съ опредѣленнымъ числомъ слугъ, сообразно съ количествомъ земли, данной ему въ помѣстіе. Впослѣдствіи, именно при Петрѣ I, помѣстія и вотчины были сравнены.

*) Названіе членовъ приказа «судьями» объясняется тѣмъ, что приказы имѣли характеръ учрежденій судебно-административныхъ.

шаго образованія, а также и недостаточности опредѣленія въ законѣ условій государственной службы *). И для нихъ опредѣлены были въ Уложеніи очень суровыя наказанія: такъ, напримѣръ, за взятіе къ себѣ на домъ дѣла изъ приказа «для какія ни буди хитрости» и за поправку одному изъ тяжущихся въ ущербъ другому ихъ били кнутомъ и отставляли отъ должности, также за медленное дѣлопроизводство и за невнесеніе суднаго списка въ книгу, съ цѣлью утаить пошлины. Наконецъ, если подьячій записывалъ дѣло неправильно, даже по приказанію дьяка, то подвергался отсѣченію руки. Такъ было постановлено въ Уложеніи, и эти наказанія не одинъ разъ были подтверждаемы. Указомъ 1697 г. подьячимъ было велѣно беречь выписки и всякія дѣла и отписки и челобитчикамъ, безъ доклада начальныхъ людей, не показывать. Въ случаѣ потери акта, или самовольнаго сообщенія его просителю, предписывалось производить розыскъ «со всякою жесточью» и, по розыскѣ, чинить нещадное наказаніе, или править большія пени, «для того, что за его, великаго государя, годовое жалованье и за подаянье отъ челобитчиковъ они питаются и, то помятуя, надо старымъ подьячимъ и молодымъ всякія дѣла дѣлать и беречь со всякимъ опасеніемъ и радѣніемъ»... Въ канцеляріяхъ приказовъ по временамъ дѣлали ревизію. Она состояла въ томъ, что судьямъ предписывалось описать дѣла, счесть подьячихъ и донести объ этомъ государю къ извѣстному числу, подъ страхомъ опалы. Поводомъ къ такимъ ревизіямъ служили обыкновенно взятки подьячихъ.

Общая характеристическая черта всѣхъ приказовъ состояла въ томъ, что въ нихъ судъ и администрація не были раздѣлены. Въ этомъ заключался ихъ главный недостатокъ. Другой существенный недостатокъ заключался въ той путаницѣ, которую они вносили въ жизнь: судъ и управленіе были разбиты на множество вѣдомствъ, иногда очень мелочного характера. Вообще въ системѣ приказовъ смѣшивалось три основанія для дѣленія органовъ управленія: по роду дѣлъ (напримѣръ, приказъ посольскій), по классамъ лицъ (приказъ холопій) и по территоріальнымъ районамъ (приказъ сибирскій).

Большое неудобство заключалось еще и въ томъ, что обыкновенно одни и тѣ же города вѣдались въ разныхъ приказахъ. Оттого поддан-

---

*) Уложеніе Алексѣя Михайловича посвящаетъ только одну главу государственной службѣ, но и то только военной (гл. VII: «О службѣ всякихъ ратныхъ людей»).

ные нерѣдко вовсе не знали, какому приказу они подвѣдомы по тому или другому дѣлу. Къ какому отягощенію областныхъ жителей вела эта неопредѣленность, видно изъ многочисленныхъ ихъ жалобъ. Вотъ, напримѣръ, какъ изображали свое положеніе псковскіе посадскіе люди въ челобитной 1665 г.: «И въ разныхъ, государь, приказѣхъ, индѣ ратьми, индѣ сборами денежными Псковъ вѣдомъ; а намъ, сиротамъ твоимъ, отъ разныхъ приказовъ и отъ пятинныхъ денегъ тягость не въ мѣру, задолжены у нѣмцевъ, и товары на ихъ деньги сбираемы изъ малаго найму, чѣмъ питаемся; а по записками въ книгахъ на насъ, сиротъ твоихъ, изъ того начитаютъ пятинныя деньги, будто съ нашихъ животовъ; и мы, государь, не вѣдаемъ, бѣдные сироты твои, гдѣ заступленія искать, кто бы за насъ, сиротъ твоихъ, вступился. Разрядъ, государь, рати строитъ, а изъ Новгородской чети и изъ иныхъ приказовъ денежныхъ сборовъ твоей великаго государя казны на насъ спрашиваютъ въ отпускъ... А чтобъ, государь, въ одномъ приказѣ рати и доходы денежные и хлѣбные были и насъ, сиротъ твоихъ, вѣдали строеніемъ, псковскому государству лучше бы показалось, и напрасныхъ обидъ и разоренiй не было бы».

Часто однородныя дѣла подвѣдомы были не одному, а многимъ учрежденіямъ; нѣкоторыя изъ такихъ дѣлъ переходили изъ приказа въ приказъ, отчего происходила такъ называемая «волокита». Затѣмъ, въ вѣдомствѣ каждаго отдѣльнаго приказа заключалось множество разнородныхъ функцій: почти каждый приказъ, кромѣ своего спеціальнаго вѣдомства, получалъ ради содержанія («въ кормленіе»), какъ мы видѣли, нѣсколько городовъ, которые онъ и вѣдалъ во всѣхъ отношеніяхъ. Примѣръ смѣшенія различныхъ дѣлъ представляетъ Приказъ тайныхъ дѣлъ, который, кромѣ тайнаго надзора, вѣдалъ и гранатное дѣло и царскую потѣху—соколовъ, ястребовъ и пр. *).

Такимъ образомъ, если, съ одной стороны, развивши приказы,—эти центральныя учрежденія, связавшія всѣ области въ одно государство,—московское правительство и осуществило идею государственнаго единства, зато, съ другой стороны, это единство отсутствовало въ самомъ объединявшемъ всю землю центрѣ. Словомъ, правительственныя функціи были перепутаны, неудачно сгруппированы; груп-

*) Попытку составить искусственную систему приказовъ см. въ соч. *Владимирскаго—Буданова:* «Обзоръ исторіи русскаго права», изд. 1888 г., стр. 178—180.

пировка ихъ была произведена не по главнѣйшимъ отраслямъ государственнаго устройства (судъ, администрація, контроль надъ ними), а по мелочнымъ и случайнымъ отраслямъ государственнаго хозяйства. Въ этомъ заключается тѣсная и преемственная связь приказовъ и всего управленія царскаго періода съ управленіемъ удѣльнымъ, вотчиннымъ; въ этомъ же заключалась и причина ихъ неудобства для правильнаго развитія русской жизни, для русскаго народа, введеннаго Петромъ I въ семью народовъ европейскихъ. Пользуясь сравненіемъ, можно сказать, что Петръ I засталъ государственный механизмъ въ видѣ весьма сложной машины съ грубо, неумѣло сработанными многочисленными частями, безпорядочно цѣплявшими другъ друга, мѣшавшими другъ другу и потому едва-едва вырабатывавшими изъ сырого матеріала крайне грубое, почти безформенное, но кое-какъ удовлетворявшее насущнымъ потребностямъ издѣліе. Упростить этотъ механизмъ, отшлифовать его отдѣльныя части, выбросить ненужныя совсѣмъ, или замѣнить ихъ,—вотъ задача, ожидавшая великаго мастера, которую онъ и попытался осуществить въ своихъ коллегіяхъ.

Коллегіи.

„Хорошее правленіе можетъ быть только при условіи коллегій, которыхъ устройство похоже на устройство часовъ, гдѣ колеса взаимно приводятъ другъ друга въ движеніе“.

Лейбницъ.

Петръ Великій, принявшись за управленіе государствомъ, не замедлилъ приступить къ важнымъ реформамъ въ области администраціи, недостатки которой были такъ велики, что государь съ такимъ умомъ и волею, какъ Петръ I, не могъ оставить ея безъ измѣненія. Прежде всего онъ обратилъ вниманіе на то, что администрація слишкомъ сильно придавила общество и что всѣ безпорядки и злоупотребленія именно и были слѣдствіемъ того, что обществу были преграждены всѣ законные пути заявлять и отстаивать свои нужды. Поэтому въ первый же годъ своего самодержавнаго правленія онъ издалъ указъ, по которому призналъ за каждымъ городомъ право распоряжаться городскою землею безъ сношенія съ воеводами и приказными людьми, по согласію только и за ручательствомъ своего общества, черезъ выборныхъ старостъ и сотскихъ. Въ слѣдующемъ году онъ приказалъ учредить въ Москвѣ Бурмистерскую Палату, вскорѣ переименованную въ Ратушу, для вѣдомства всякихъ расправныхъ дѣлъ между гостями и посадскими людьми и для управленія казенными сборами и городскими повинностями, и такимъ образомъ передалъ управленіе городскими общинами попрежнему самимъ же общинамъ, мимо воеводъ и приказовъ. Въ томъ же году былъ изданъ указъ объ учрежденіи по городамъ, которые того пожелаютъ, земскихъ избъ, — для вѣдомства всякихъ расправныхъ дѣлъ между посадскими и торговыми людьми и волостными промышленниками и для управленія казенными съ нихъ

сборами и земскими повинностями, — и объ исключеніи ихъ изъ вѣдомства воеводъ; въ этихъ учрежденіяхъ судить и вѣдать во всѣхъ дѣлахъ должны были выборные люди. Преслѣдуя ту же цѣль, — поднять значеніе общества и ограничить мѣстную приказную администрацію,— Петръ въ 1702 году повелѣлъ, чтобы при городскихъ воеводахъ по всѣмъ городамъ въ судѣ и управленіи участвовали выборные отъ дворянства. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, съ 1705 г. мы замѣчаемъ первыя попытки со стороны Петра усилить и централизацію въ государственномъ управленіи. Въ этомъ году учреждается Ближняя Царская Канцелярія, куда стягиваются дѣла изъ разныхъ вѣдомствъ, и дѣла эти рѣшаются прямо по указу государя. Въ томъ же году ратуши по городамъ (земскія избы) были подчинены назначеннымъ отъ государя инспекторамъ изъ приказныхъ людей, съ правомъ удалять выборныхъ бурмистровъ и назначать новые выборы. Въ 1708 году, для развитія большей централизаціи, была принята новая, небывалая мѣра: Россія была раздѣлена на губерніи*). Управлялись эти губерніи губернаторами и подчиненными имъ воеводами. Губернаторы сдѣлались центральными правителями губерній, черезъ которыхъ разсылались по городамъ всѣ государевы указы и къ которымъ направлялись всѣ отчеты и доношенія изъ городовъ. Такимъ образомъ, въ ихъ лицѣ создана была посредствующая инстанція между мѣстною администраціей и администраціей приказовъ въ Москвѣ. Въ 1711 году учрежденъ былъ Правительствующій Сенатъ, верховное центральное управленіе для всего государства и по всѣмъ дѣламъ. Въ слѣдующемъ году, для увеличенія значенія губернаторовъ и для большаго обезпеченія всѣхъ правительственныхъ распоряженій, по всѣмъ губерніямъ расписаны были постоянныя квартиры для армейскихъ полковъ и гарнизоновъ. Войска эти до нѣкоторой степени подчинены были губернаторамъ; но надъ губернаторами установленъ былъ тайный надзоръ со стороны полковниковъ. Вслѣдствіе такого распоряженія губернаторы пріобрѣли огромную силу надъ обществомъ, такъ какъ всякое уклоненіе отъ исполненія губернаторскихъ приказаній влекло за собою принужденіе къ тому военною силою. Но, очевидно, чрезмѣрное усиленіе власти губернаторовъ должно было вскорѣ же ока-

---

*) Ихъ было вначалѣ 8: *Московская* (39 городовъ), *Ингерманландская* (29), *Кіевская* (56), *Смоленская* (17), *Архангельская* (20), *Казанская* (71), *Азовская* (25) и *Сибирская* (30).

заться неудобнымъ и повести къ разнымъ безпорядкамъ и притѣсненіямъ, что и вызвало правительство на новую мѣру. По указу 1713 года по всѣмъ губерніямъ вводились «ландраты», выборные отъ губернскаго дворянства. Въ большихъ городахъ ихъ было по 12, въ среднихъ по 10, въ малыхъ по 8. Они должны были засѣдать вмѣстѣ съ губернаторомъ, дѣлать съ нимъ всѣ дѣла и подписывать бумаги. По отношенію къ нимъ губернаторъ ставился въ положеніе президента: дѣла рѣшались по большинству голосовъ, при чемъ губернатору, какъ президенту, предоставлено было два голоса. Одновременно съ этимъ, по всѣмъ губерніямъ введены были «ландрихтеры» (земскіе судьи), независимые отъ губернаторовъ, а прямо подчиненные сенату. Въ 1715 году ландраты, не переставая быть совѣтниками при губернаторахъ, сдѣлались самостоятельными правителями по городамъ и волостямъ, гдѣ не было гарнизоновъ. При каждомъ ландратѣ, для управленія всякихъ сборовъ и земскихъ дѣлъ, состояли: комиссаръ, 4 подьячихъ и 12 конныхъ разсыльныхъ. При губернаторѣ всегда должно было находиться два ландрата, съ перемѣною по мѣсяцу и по два; во время ихъ отсутствія дѣлами въ городахъ и волостяхъ должны были завѣдывать комиссары. Въ концѣ же года всѣ губернскіе ландраты должны были съѣзжаться къ губернатору съ отчетностями по ввѣреннымъ ихъ управленію районамъ. Что касается посадскихъ людей, то они попрежнему вѣдались своими выборными бурмистрами съ вѣдома губернаторовъ. Надъ губернаторами, ландратами и ландрихтерами надсматривали присылаемые отъ государя фискалы, которые, въ случаѣ безпорядковъ въ губерніи или въ ландратствѣ, доносили въ Расправную Палату, гдѣ обвиняемыхъ подвергали суду; частныя лица также имѣли право доносить и подавать жалобы на губернскія власти.

Такимъ образомъ, съ учрежденіемъ ландратовъ, *повидимому*, выборное земское управленіе было выдвинуто на первый планъ, и власть губернаторовъ сильно стѣснена выборнымъ началомъ; но на дѣлѣ было далеко не такъ: губернаторы, вице-губернаторы и ландраты, всѣ безъ различія, были по своему управленію въ прямой отвѣтственности передъ сенатомъ и ежегодно по два раза должны были присылать вѣдомости о своемъ управленіи. Вѣдомости эти преимущественно состояли въ отчетахъ по сбору податей; всякая неисправность по сбору податей взыскивалась на губернаторахъ, вице-губернаторахъ и ландратахъ, и на ихъ имѣнія налагались большіе штрафы. Кромѣ того, надо добавить, что *выборное* земское управленіе существовало только

на бумагѣ; оно только предполагалось къ введенію въ жизнь; на самомъ же дѣлѣ, какъ доказано послѣдними архивными изысканіями, ландраты никогда выборными и не были. Да и самая ландратура просуществовала не болѣе 5-ти лѣтъ*).

Покончивъ такимъ образомъ съ областнымъ управленіемъ, Петръ Великій долженъ былъ обратиться къ измѣненіямъ въ управленіи центральномъ. Въ приказахъ, какъ мы уже знаемъ, разнородныя дѣла соединялись случайно и оставались вмѣстѣ по обычаю и старинѣ. Но теперь, когда всякая старина была уже тронута, что мѣшало, напримѣръ, возникнуть такому вопросу: съ какой стати наборъ рекрутъ и работниковъ принадлежитъ къ числу дѣлъ какого-нибудь Помѣстнаго Приказа? При усложненіи правительственнаго механизма, при новыхъ потребностяхъ и взглядахъ, старые приказы не могли уже держаться. Положимъ, сенатъ, — у котораго, по выраженію самого царя, въ рукахъ было все, — могъ передавать дѣла изъ одного приказа въ другія вѣдомства; но этого было, конечно, далеко недостаточно: необходимо было преобразовать все центральное управленіе и создать новыя, болѣе соотвѣтствующія потребностямъ времени учрежденія.

Какими же учрежденіями слѣдовало замѣнить приказы?

Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, надо было, по обычаю времени, обратиться къ Западу. А въ западныхъ государствахъ въ основѣ государственнаго управленія лежало коллегіальное начало, безъ котораго, какъ писалъ Петру Лейбницъ, хорошее управленіе было немыслимо. «Хорошее правленіе,—писалъ онъ Петру,—можетъ быть только при условіи коллегій, которыхъ устройство похоже на устройство часовъ, гдѣ колеса приводятъ взаимно другъ друга въ движеніе». Это сравненіе не могло не понравиться Петру, который именно къ тому и стремился, чтобы русскіе люди во всемъ приводили другъ друга въ движеніе, ибо все зло происходило, такъ сказать, отъ разобщенности колесъ. Итакъ, отвѣтъ былъ найденъ: приказы слѣдовало замѣнить коллегіями.

При введеніи этого новаго управленія Петръ дѣйствовалъ постепенно. Три года спустя послѣ учрежденія сената, именно въ началѣ 1715 года, Петромъ составленъ былъ «къ соображенію» списокъ коллегій, въ которомъ названы были слѣдующія: юстицъ-коллегія, коллегія чужеземныхъ дѣлъ, адмиралтейская, кригсъ-коллегія, камеръ-

*) См. соч. *Кизеветтера*.—«Мѣстное самоуправленіе».

коллегія и коммерцъ-коллегія. Въ томъ же году Петръ поручаетъ генералу Вейде достать иностранныхъ «ученыхъ и въ правостяхъ (въ правѣ) искусныхъ людей» для отправленія дѣлъ въ коллегіяхъ. Однако, явилось большое неудобство съ этими «искусными людьми»: они принуждены были отправлять свои обязанности при посредствѣ толмачей. Неудобство это, разумѣется, заставляло искать другого способа наполнить коллегіи «искусными въ правостяхъ» людьми: въ концѣ того же года царь далъ наказъ резиденту при императорскомъ дворѣ «сыскать въ русскую службу изъ шрейберовъ (писцовъ), или изъ иныхъ не гораздо высокихъ чиновъ изъ приказныхъ людей, которые бывали въ службѣ цесарской, изъ чеховъ, или изъ силезцевъ, или изъ моравцевъ, знающихъ по-славянски, отъ всѣхъ коллегій, которыя есть у цесаря, кромѣ духовныхъ, по одному человѣку, и чтобъ они были люди добрые и могли тѣ дѣла здѣсь основать». Но охотниковъ нашлось немного, и потому въ концѣ 1717 года приглашены были шведскіе плѣнники, познакомившіеся съ русскимъ языкомъ, вступить въ службу при коллегіяхъ. Но и этимъ способомъ не могли добыть достаточное число людей для коллегій. Шведы большею частью отказывались, такъ какъ ожидали вскорѣ заключенія мира.

Приглашая для своихъ коллегій иностранцевъ, Петръ въ то же время посылалъ и русскихъ людей за границу для пріобрѣтенія необходимыхъ свѣдѣній; такъ, въ 1716 году послано было въ Кенигсбергъ около 40 молодыхъ подьячихъ «для наученія нѣмецкому языку, дабы удобнѣе въ коллегіумъ были». Съ ними же отправлены были и надзиратели, чтобы молодые люди не «гуляли».

Въ концѣ 1717 года окончательно опредѣленъ былъ штатъ коллегій, назначены въ нихъ президенты и вице-президенты, совѣтники и асесоры, а съ 1719 г. коллегіи начали дѣйствовать.

Вотъ эти коллегіи:

1. *Коллегія иностранныхъ дѣлъ*, замѣнившая Посольскій приказъ;

2. *Камеръ-коллегія*, вѣдавшая денежные доходы со всего государства;

3. *Юстицъ-коллегія*, вѣдавшая судныя и розыскныя дѣла и помѣстный приказъ;

4. *Ревизіонъ-коллегія*, вѣдавшая счетъ всѣмъ государственнымъ доходамъ и расходамъ;

5. *Воинская коллегія*, вѣдавшая армію, гарнизоны и всѣ военныя дѣла;

6. *Адмиралтейская коллегія*, завѣдывавшая управленіемъ флота и всѣмъ относящимся до морского дѣла;

7. *Коммерцъ-коллегія*, наблюдавшая за торговлей и за всѣмъ относящимся къ торговлѣ;

8. *Статсъ-коллегія*, имѣвшая въ своемъ вѣдѣніи всѣ государственные расходы;

9. *Бергъ и мануфактуръ-коллегія*, завѣдывавшая рудокопными заводами, фабриками и вообще ремеслами; она должна была заботиться и объ ихъ распространеніи; въ ея же вѣдѣніи находилась и артиллерія.

10. Къ этимъ девяти коллегіямъ въ 1721 году присоединена была еще одна подъ названіемъ *Главный Магистратъ*, которая должна была завѣдывать всѣмъ купечествомъ и состояла прямо въ вѣдѣніи сената.

Лейбницъ, имѣвшій большое вліяніе въ измѣненіи нашего центральнаго управленія, проектировалъ еще *Ученую Коллегію*; но взамѣнъ ея Петръ I имѣлъ въ виду учредить Академію наукъ и вручить ей функціи теперешняго министерства народнаго просвѣщенія*).

Изъ новаго распредѣленія вѣдомствъ по коллегіямъ было очевидно, что финансы и промышленность обращали на себя наибольшее вниманіе государя. Почти всѣ эти коллегіи преобразовывались изъ прежнихъ приказовъ, за исключеніемъ морского вѣдомства, горнаго и мануфактурно-торговаго; но затѣмъ оставалось нѣсколько вѣдомствъ, не вошедшихъ въ систему коллегій, а потому для нихъ оставлены были прежніе приказы (ямской, аптекарскій, переименованный въ медицинскую канцелярію; каменный, переименованный въ канцелярію отъ строеній; разбойный, подъ именемъ сыскного); уцѣлѣли и нѣкоторые областные приказы (сибирскій, малороссійская коллегія). Такимъ образомъ, если система приказовъ была при Петрѣ I упрощена въ системѣ коллегій, то все-таки оставалась весьма сложною. Вообще говоря, въ концѣ его царствованія администрація, и областная и центральная, представляла пеструю смѣсь старыхъ началъ XVII вѣка и новыхъ, иноземныхъ, чего, конечно, и нельзя было избѣгнуть при новости дѣла и быстротѣ реформы.

Относительно состава коллегій было постановлено, чтобы въ нихъ

---

*) О Лейбницѣ и его сношеніяхъ съ Петромъ I см. соч. *проф. Герье*: «Лейбницъ и его вѣкъ». Академія была учреждена при Екатеринѣ I. Для подробнаго изученія ея исторіи могутъ служить «Матеріалы для исторіи Академіи наукъ», собранные *гр. Д. Толстымъ*.

были русскіе: президентъ и вице-президентъ, 4 совѣтника, 4 асессора, одинъ нотарій, одинъ актуарій, одинъ регистраторъ, одинъ переводчикъ и подьячіе трехъ статей (старые, средніе и младшіе). Изъ иноземцевъ могли быть: одинъ совѣтникъ, или одинъ асессоръ, и одинъ секретарь.

Еще въ 1708 году указано было: «Всѣмъ коллегіямъ на основаніи шведскаго устава сочинить во всѣхъ дѣлахъ и порядкахъ регламентъ по пунктамъ, а которые пункты въ шведскомъ регламентѣ неудобны, или съ ситуаціей сего государства несходны, и оные составить по своему разсужденію и, поставя объ оныхъ, докладывать государю, такъ ли имъ быть» *).

Окончивъ эту подготовительную работу по устройству центральныхъ учрежденій, Петръ приказалъ президентамъ «до 1719 года въ дѣла коллегіямъ не вступаться, а съ будущаго года конечно начать свои коллегіи управлять». Но дѣло подвигалось медленно, несмотря на суровыя понужденія государя, такъ что управленіе дѣлъ по новому порядку могло быть начато только съ 1720 года, а камеръ-коллегія стала дѣйствовать даже только съ 1721 года.

Итакъ, проведеніе Петромъ I коллегіальнаго начала въ области свѣтскихъ учрежденій происходило постепенно, съ самаго начала XVIII вѣка. Что же касается до причинъ и основаній, по которымъ Петръ считалъ коллегіальное начало наиболѣе цѣлесообразнымъ для устройства государственныхъ учрежденій, то эти причины и основанія отчасти выражены въ нѣкоторыхъ указахъ, но съ большею ясностью и подробнѣе приведены въ Духовномъ Регламентѣ. Вотъ что тамъ говорится: «Его царское Величество, всемилостивѣйшій нашъ Государь, по примѣру другихъ христіанскихъ областей, всемилостивѣйшее намѣреніе воспріять изволилъ для порядочнаго управленія своихъ государственныхъ дѣлъ и исправнаго опредѣленія и исчисленія своихъ доходовъ и поправленія полезной юстиціи и полиціи, также ради возможнаго охраненія своихъ вѣрныхъ подданныхъ и содержанія своихъ морскихъ и сухопутныхъ войскъ въ добромъ состояніи, такожъ коммерціи, художествъ и мануфактуръ, и добраго учрежденія своихъ морскихъ и земскихъ пошлинъ, и ради умноженія и приращенія ру-

*) Для основательнаго изученія устройства коллегій и вообще петровской реформы центральнаго и мѣстнаго управленія прекраснымъ пособіемъ можетъ служить изданіе г.г. преподавателей Московскаго Университета: «Памятники законодательства Петра Великаго», подъ ред. *проф. М.М. Богословскаго* (7 выпускъ изданія «Памятники Русской Исторіи», Москва, 1910).

докопныхъ заводовъ и прочихъ государственныхъ нуждъ, — слѣдующія къ тому потребныя и надлежащія государственныя коллегіи учредить». Коллегіальному началу Петръ I придавалъ громадное значеніе. Въ коллегіальныхъ учрежденіяхъ онъ видѣлъ, прежде всего, надежную опору законовъ. По его мнѣнію, эти учрежденія должны были водворить въ народѣ уваженіе къ закону и укрѣпить основы самодержавной власти, снявъ съ нея обвиненіе въ произволѣ, «дабы не клеветали непокорные люди, что се или оное силою паче или по прихотямъ своимъ, нежели судомъ или истиною заповѣдуетъ монархъ» *). Коллегіи должны были внести прочную систему въ государственное управленіе, устраняя опасность перерывовъ, колебаній и внезапныхъ измѣненій во взглядахъ и способахъ администраціи, неизбѣжныхъ при единоличномъ управленіи. Коллегіи менѣе находятся въ зависимости отъ сильныхъ. При коллегіальномъ управленіи есть большая возможность безпристрастія въ рѣшеніи дѣлъ, чѣмъ при управленіи единоличномъ, «понеже въ единой персонѣ не безъ страсти бываетъ». Но «наипаче полезно, что въ коллегіумѣ таковомъ не обрѣтается мѣста пристрастію, коварству, лихоимству, неправому суду, какой можетъ случиться въ заступленіи винной или въ осужденіи невинной стороны; здѣсь если кто и будетъ къ лицу судимому пристрастенъ и яростенъ, однако, другой и третій отъ гнѣва сего и пристрастія свободны».

Съ такимъ довѣріемъ отнесся Петръ I къ коллегіальной организаціи. Почти при каждомъ удобномъ случаѣ онъ вооружался противъ самовластія и безконтрольности личнаго управленія, противъ этихъ судей, которые «дѣлали, что хотѣли, ибо излишнюю мочь имѣли». Даже въ военномъ уставѣ, гдѣ начало дисциплины положено въ основаніе всѣхъ правилъ, можно встрѣтить яркіе проблески недовѣрія Петра I къ уму и способностямъ одного человѣка. Такъ, въ своемъ военномъ уставѣ, по поводу главнокомандующаго, онъ говоритъ: «Главныя и великія дѣла и всякія начинанія безъ консиліи генераловъ, собственнымъ своимъ изволеніемъ никогда чинити надлежитъ; но всегда съ совѣту, который должны какъ всѣ на совѣтѣ будущіе, такъ и главный своими руками закрѣпить, развѣ когда отъ непріятеля внезапное нападеніе будетъ, или иной внезапный случай не допуститъ. И въ такомъ

*) Тотъ же мотивъ выставлялся впослѣдствіи и Сперанскимъ, въ его проектѣ административныхъ реформъ.

случаѣ и словесный консиліумъ, хотя и на лошадяхъ сидящимъ, отправлять должно».

Таковъ былъ взглядъ Петра на коллегіальное начало. Взглядъ этотъ имѣетъ характеръ теоретическій: Петръ самъ лично наблюдалъ подробности государственнаго управленія на Западѣ, познакомился съ воззрѣніями на этотъ предметъ Лейбница и пришелъ къ заключенію, что теорія государственнаго управленія, выработанная лучшими представителями европейской мысли, вполнѣ отвѣчаетъ его собственнымъ воззрѣніямъ. Но, спрашивается, какъ заработали новыя учрежденія на русской почвѣ и оправдали ли они тѣ надежды, которыя на нихъ возлагались?

Уже въ 1719 году царь жаловался на «безсоюзство, свары и разности» между членами юстицъ-коллегіи, вслѣдствіе чего былъ изданъ указъ объ окончательномъ уничтоженіи мѣстничества и о порядкѣ старшинства между членами коллегій. Но, насколько старыя обычаи и воззрѣнія вкоренились въ русскомъ обществѣ, видно изъ того столкновенія, которое въ томъ же году произошло въ коллегіи иностранныхъ дѣлъ между ея президентомъ, канцлеромъ Головкинымъ, и вице-президентомъ, подъ-канцлеромъ Шафировымъ. Случай этотъ настолько интересенъ для характеристики нравовъ того времени, что о немъ мы разскажемъ подробно.

Головкинъ въ засѣданіи коллегіи объявилъ указъ государя, чтобы дѣла слушать, рѣшать и подписывать всѣмъ членамъ коллегіи. На это подъ-канцлеръ баронъ Шафировъ заявилъ, что онъ съ находящимися налицо членами коллегіи дѣлъ подписывать не будетъ, въ чемъ и протестуетъ, а одного изъ членовъ коллегіи назвалъ при этомъ канцлеровой креатурой. Шафировъ говорилъ, что потребно полное число членовъ, а съ членами, которые изъ подьячихъ, и «сидѣть стыдно». Канцлеръ отвѣчалъ ему на это, что члены коллегіи написаны уже прежде въ вѣдомостяхъ, поданныхъ за ихъ руками въ сенатъ, и что, пока не набрано полное число членовъ, всѣ дѣла рѣшать и подписывать надо съ наличными. Шафировъ возражалъ: «Я съ ушниками и бездѣльниками дѣлъ не хочу дѣлать!» Уходя же изъ коллегіи, онъ закричалъ канцлеру: «Что ты дорожишься и ставишь себя высоко? Я и самъ такой же!» Затѣмъ, войдя въ переднюю палату, онъ передъ просителями говорилъ служителямъ канцеляріи, что канцлеръ хочетъ коллежскія дѣла дѣлать со своими креатурами и заставляетъ ихъ съ собою подписывать. Протоколъ объ этомъ событіи

представленъ былъ государю. Между тѣмъ, Шафировъ, возвратившись изъ коллегіи домой, потребовалъ къ себѣ одного изъ членовъ коллегіи. Тотъ не явился. Разсерженный подъ-канцлеръ подалъ на него жалобу, требуя суда надъ ослушникомъ. Интересенъ одинъ изъ мотивовъ, которыми оправдывалъ свое ослушаніе членъ коллегіи: «Боялся я того,—говорилъ онъ,—чтобы онъ (Шафировъ) меня не убилъ, потому что, прибивши Губина (другого члена коллегіи), говорилъ онъ, чтобы и мы того опасались... И еще то говорилъ, что если бы онъ и побилъ меня, то мнѣ бы можно за его благодѣянія ко мнѣ то снесть... Я же о моей персонѣ не говорю,—такъ заканчиваетъ свое показаніе членъ коллегіи,—только характеръ коллегіи совѣтника не допускаетъ, что не токмо побои, но и брани терпѣть». Какъ расправился государь со строптивымъ подъ-канцлеромъ, къ сожалѣнію, неизвѣстно.

Приведенный случай, кажется, вполнѣ оправдываетъ тѣ крутыя расправы, къ которымъ прибѣгалъ Петръ въ минуты справедливаго гнѣва. Онъ также ясно обнаруживаетъ, что, если нѣкоторыя теоріи, которыя желалъ примѣнить Петръ къ русской жизни, часто и не осуществляли его надеждъ, то причина этого заключалась не столько въ неудачномъ выборѣ самой теоріи или въ неудачномъ ея примѣненіи, сколько въ тѣхъ условіяхъ, среди которыхъ эти теоріи примѣнялись. Мало было людей подготовленныхъ, способныхъ думать и жить такъ, какъ думалъ и жилъ великій преобразователь; мало было людей, способныхъ такъ же самоотверженно трудиться на благо Россіи, какъ онъ трудился. Слѣдовательно, главная причина многихъ неудачъ Петра Великаго заключается въ нравахъ современнаго ему общества. Посошковъ,—этотъ русскій самородокъ-экономистъ,—прекрасно охарактеризовалъ обстановку дѣятельности Петра I словами: «Царь одинъ тянетъ въ гору, а милліоны—подъ гору»... *). Но были и другія причины того, что «колеса» въ новой машинѣ не пошли хорошо; что они, вмѣсто того, чтобы приводить другъ друга въ движеніе, иногда, такъ сказать, цѣплялись другъ за друга и мѣшали общей работѣ. Эти причины заключались въ неудачномъ внутреннемъ устройствѣ коллегій и въ отсутствіи опредѣленныхъ указаній, которыми они могли бы руководствоваться, какъ въ отношеніяхъ между собою

*) О Посошковѣ существуетъ подробное изслѣдованіе *проф. Брикнера* («Посошковъ»).

и къ областному управленію, такъ и въ отношеніяхъ къ сенату и верховной власти. Нѣкоторыя коллегіи обременены были положительно непосильнымъ трудомъ, особенно юстицъ-коллегія, которая вмѣстѣ съ камеръ-коллегіей вскорѣ заняла первенствующее положеніе между другими коллегіями. Вотъ, напримѣръ, какъ жалуется ея президентъ Матвѣевъ (сынъ извѣстнаго Артамона Матвѣева) государю уже въ 1721 году: «По указу Вашего Величества положено на коллегію юстиціи семь прежнихъ приказовъ, т.-е. помѣстный, всѣ судные, сыскной, земскій, и прибавлены еще фискальныя дѣла. Бремя несносное! Къ тому же всякую недѣлю по три дня всѣмъ президентамъ опредѣленъ съѣздъ въ сенатъ, а два дня на расправу коллежскую; членамъ коллегіи однимъ, во время моей отлучки въ сенатъ, рѣшать дѣла нельзя, отчего въ такихъ многочисленныхъ дѣлахъ безпрестанная остановка и на коллегію нареканіе. Въ той же многодѣльной коллегіи нынѣ вице-президента и добрыхъ помощниковъ нѣтъ, за разборомъ по инымъ коллегіямъ лучшихъ царедворцевъ; когда при коллегіи бываю я, то работаю, сколько могу, по малымъ моимъ силамъ, и дѣла рѣшаются; но хотя рѣшаются они и настоящимъ образомъ, однако, не только мнѣ, но и ангелу безплотному на народъ нашъ угодить и безъ упрековъ отъ него быть никакъ нельзя, какъ Вашему Величеству самому извѣстно». Этотъ непосильный трудъ, возложенный на юстицъ-коллегію, становился еще «несноснѣе» оттого, что, какъ жалуется далѣе тотъ же Матвѣевъ, «иные, за своихъ сродниковъ и пріятелей заступаясь, увидавъ, что я имъ безъ всякой корысти по дѣламъ ихъ не угождаю, всячески со своими пріятелями и фамиліями намѣреваются и угрожаютъ у Вашего Величества и въ сенатѣ всегдашній вредъ мнѣ причинить».

Кромѣ того, по мысли преобразователя, всѣ коллегіи должны были быть равными. Всѣ онѣ получали указы отъ государя и сената и могли разсылать указы по губерніямъ. На дѣлѣ же этого равенства между ними, по отношенію къ областной администраціи, не существовало. Вскорѣ выдѣлились изъ нихъ и заняли первенствующее положеніе двѣ коллегіи: камеръ-коллегія и юстицъ-коллегія. Только черезъ нихъ центральное правительство и дѣйствовало на провинцію. Все областное управленіе было отдано въ распоряженіе первой, а судъ и фискальныя дѣла—въ распоряженіе второй. Только эти двѣ коллегіи имѣли свои инстанціи въ губерніяхъ; прочія ихъ не имѣли. Желая пользоваться помощью мѣстныхъ лицъ, онѣ должны были

опираться на тѣ учрежденія, которыя уже фактически находились въ распоряженіи другихъ коллегій. Это совмѣстное пользованіе одними и тѣми же агентами, естественно, влекло за собою многія неудобства и пререканія. И внутри самихъ коллегій коллегіальное начало не могло осуществиться во всей чистотѣ. Кромѣ президента и вице-президента, каждая коллегія имѣла по два совѣтника и по два асессора, т.-е. всего шесть членовъ; но изъ нихъ по очереди засѣдала лишь половина. При трехчленномъ же составѣ присутствія, голосъ президента, при разногласіи, рѣшалъ дѣло, а потому коллегіальное начало, въ сущности, сводилось на единоличное рѣшеніе, которое вообще и при Петрѣ I фактически брало перевѣсъ. Этотъ фактическій перевѣсъ единоличнаго управленія надъ коллегіальнымъ особенно рѣзко обнаружился въ той системѣ надзора, которую ввелъ Петръ надъ имъ созданными учрежденіями и которая доказываетъ, что хотя Петръ и сочувствовалъ коллегіальному началу въ государственномъ управленіи, но въ то же время и понималъ, что русское общество еще не доросло до того, чтобы дать ему этотъ видъ управленія во всей его чистотѣ. Система надзора была двоякая: во-первыхъ, установленъ былъ явный надзоръ, который выразился учрежденіемъ должности генералъ-прокурора и подвѣдомственныхъ ему прокуроровъ, которые имѣли кресло въ присутственныхъ мѣстахъ и могли требовать для просмотра относящіяся къ дѣлу бумаги; во-вторыхъ, существовалъ еще тайный надзоръ, врученный фискаламъ. Фискалы должны были тайно слѣдить за ходомъ дѣлъ и, если замѣчали какое-либо незаконное дѣйствіе, должны были доносить и уличать виновныхъ передъ судомъ. Во главѣ фискаловъ стоялъ генералъ-фискалъ, который долженъ былъ наблюдать даже за сенатомъ и за генералъ-прокуроромъ. Фискалъ получалъ половину штрафа, къ которому приговаривался тотъ, кто по его доносу уличался въ противозаконномъ дѣяніи.

Мы говорили уже, что коллегіи получали указы отъ государя и отъ сената. Въ послѣднемъ случаѣ имъ было предоставлено весьма важное право, служившее отчасти причиною запутанности отношеній между ними и высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ, именно: если коллегія, получивъ указъ отъ сената, находила его противнымъ указамъ царя и государственному интересу, то она должна была, не исполняя указа, представить о томъ сенату. Вторичный указъ этого учрежденія она должна была исполнить, но вмѣстѣ съ тѣмъ донести о томъ государю подъ опасеніемъ, въ противномъ случаѣ, строгой от-

вѣтственности. Затѣмъ, каждой коллегіи предоставлено было право дѣлать представленія государю и сенату, «если коллегія что усмотритъ къ государственной пользѣ». Кромѣ того, велѣно было «дѣла сомнительныя и какого изъясненія требующія не скоро спѣшить вершеніемъ, но или сенату докладывать или справляться, откуда надлежитъ».

Предоставляя коллегіямъ обширныя права, Петръ I видѣлъ въ этомъ гарантію для правильнаго отправленія дѣлъ. Между тѣмъ, въ дѣйствительности, эти полномочія должны были повести къ различнымъ затрудненіямъ, которыя порождали постоянныя пререканія между коллегіями. Эти пререканія обусловливались, главнымъ образомъ, неопредѣленностью тѣхъ случаевъ, въ которыхъ коллегіи могли обращаться къ лицу монарха. Кромѣ того, при той разбросанной дѣятельности, которую долженъ былъ вести Петръ, ему трудно было помнить всѣ свои повелѣнія, распоряженія, указы и пр. Бывали часто указы, одинъ другому противоположные; отсюда — пререканія и путаница въ отношеніяхъ между коллегіями, съ одной стороны, и между ними и сенатомъ — съ другой.

Затѣмъ весьма важнымъ недостаткомъ коллегіальнаго устройства было смѣшеніе въ коллегіяхъ судебной и административной власти. Многія коллегіи производили и судъ надъ тѣми людьми, которыхъ онѣ вѣдали. Наконецъ, коллегіи,— эти высшія административныя учрежденія,— часто являлись и учрежденіями законосовѣщательными.

При Екатеринѣ II изъ всѣхъ коллегій главное значеніе имѣли три: иностранная, адмиралтейская и военная. Онѣ были почти равны синоду и сенату. Нѣкоторыя коллегіи были при Екатеринѣ II закрыты. Эта реформа была вызвана ея губернскими учрежденіями и состояла въ томъ, что вмѣсто упраздненной камеръ-коллегіи были учреждены по губерніямъ казенныя палаты, а вмѣсто юстицъ-коллегіи— палаты уголовнаго и гражданскаго суда. Эти двѣ петровскія коллегіи были, такимъ образомъ, перенесены изъ центра въ губерніи; центральнымъ же учрежденіемъ, по этимъ предметамъ вѣдомства, остался одинъ сенатъ. Совершенно уничтожена была мануфактуръ-коллегія. Эту мѣру Екатерина II мотивировала тѣмъ, что «собственная каждаго польза есть лучшее побужденіе къ учрежденію заводовъ и фабрикъ» *).

---

*) Объ упадкѣ коллегій, въ связи съ областными реформами Екатерины II, см. въ «Лекціяхъ по русской исторіи» *проф. Платонова*, стр. 596.

И при Екатеринѣ II, какъ и прежде, въ коллегіяхъ происходили постоянные безпорядки, и дѣлопроизводство обыкновенно обращалось въ пустую канцелярщину. Состояніе коллегіальной администраціи хорошо характеризуется слѣдующимъ указомъ сената, разосланнымъ въ 1765 году по всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ. Въ указѣ этомъ предписывалось по пунктамъ:

1) дабы вмѣсто возложенныхъ на присутственныя мѣста трудовъ не поставляли они прямой своей должности въ приказныхъ только обрядахъ и не обращали бы упражненій своихъ въ единственные споры, и дѣла не приходили бы черезъ то въ совершенный упадокъ;

2) не выступать изъ предѣловъ своего званія, не наносить одному противъ другого раздраженій и партикулярныхъ неудовольствій. Въ коллегіяхъ довольствуются только по канцелярскому порядку рапортами, что указы посланы; но никто о томъ не печется и не взыскиваетъ, чтобы оные самимъ дѣломъ исполнены были;

3) лихоимственныя дѣла не неважными, а разрушающими правосудіе и повреждающими государственное положеніе почитать;

4) членамъ не избѣгать засѣданій разными отговорками;

5) прокурорамъ помнить свою инструкцію;

6) чтобы, досадуя на персону, никто не мстилъ пренебреженіемъ къ дѣламъ своей должности, но старались бы порученныя дѣла почитать за предметъ чести и обязательства своего къ Ея Императорскому Величеству и отечеству, слѣдовательно, и труды свои нести такъ, чтобы архивы наполнять документами прямыхъ дѣлъ, а не пустыми бумагами *).

Какова была медлительность въ дѣлопроизводствѣ, видно изъ того, что, напримѣръ, въ юстицъ-коллегіи къ 1766 году накопилось болѣе 6,000 нерѣшенныхъ дѣлъ, съ 1712 года. Сильно было развито и взяточничество,— зло, съ которымъ императрица энергично, но безуспѣшно боролась. Еще при вступленіи своемъ на престолъ она обратилась къ служащимъ съ особымъ манифестомъ, въ которомъ увѣщевала ихъ воздерживаться отъ взяточничества. Но эти увѣщанія плохо дѣйствовали. Взятки брали не только низшіе служащіе, но и высшіе. «Къ чрезмѣрному нашему сожалѣнію, — писала императрица въ одномъ изъ своихъ указовъ, — открылось, что и послѣ нашего увѣщанія нашлись еще такіе, которые мздопріимствовали въ утѣ-

*) *Соловьевъ.*—«Исторія Россіи», т. XXVI, стр. 128.

сненіе многимъ и въ поврежденіе нашего интереса, а что паче всего, будучи сами начальствующіе (намекъ на нѣкоторыхъ губернаторовъ) и одолженные представлять собою образъ храненія законовъ своимъ подчиненнымъ, тѣ самые преступниками учинилися и ихъ въ то же зло завели».

Примѣръ начальствующихъ былъ, конечно, заразителенъ для многочисленнаго приказнаго люда. Но и безъ этого примѣра зло «мздопріимства» такъ укрѣпилось, что вырвать его съ корнемъ далеко не удается и въ наше время. Надо и то сказать, что служебное положеніе этого приказнаго люда, особенно въ областныхъ учрежденіяхъ, было чрезвычайно тяжелое. Въ сущности, приказные, составлявшіе низшій служебный элементъ въ судѣ и администраціи, мало чѣмъ отличались отъ крѣпостныхъ людей. Они были такъ же безправны и находились почти въ такомъ же распоряженіи у своего начальства, какъ дворовые у своихъ помѣщиковъ. Фактически они были даже прикрѣплены къ своимъ канцеляріямъ и безъ согласія того учрежденія, въ которомъ служили, не могли перейти въ другое; по крайней мѣрѣ, такъ было въ послѣднія десятилѣтія XVIII вѣка. Приказными только не торговали, и въ этомъ было ихъ главное отличіе отъ крѣпостныхъ. Въ канцеляріяхъ за разные проступки приказныхъ держали подъ арестомъ на хлѣбѣ и водѣ, сажали въ колодки на цѣпь, били розгами, палками и даже плетьми, а неисправныхъ сдавали въ солдаты. Работа въ канцеляріяхъ была продолжительная: въ 5 ч. утра канцеляристы уже должны были быть на мѣстахъ; отъ 2 до 5 час. пополудни назначался перерывъ для обѣда; вечернія занятія продолжались до 10-ти часовъ, если не было спѣшной работы; но работы было всегда много. Частыя ревизіи правительственныхъ учрежденій обнаруживали медленность и запутанность въ дѣлопроизводствѣ, и содержаніе секретарей и приказныхъ въ судахъ «безъ выпуску, подъ неисходнымъ задержаніемъ», съ приставленною къ дверямъ учрежденія вооруженною стражею, было дѣломъ самымъ обыкновеннымъ. Впрочемъ, «неисходное задержаніе» подъ карауломъ практиковалось тогда не съ одними приказными, но и съ судьями, особенно городовыхъ магистратовъ: если судьи затягивали дѣло, то предписывалось «держать ихъ безъ выпуску, пока оное дѣло рѣшеніемъ къ концу приведено не будетъ».

Приниженное положеніе приказныхъ рельефно рисуется, напримѣръ, слѣдующимъ дѣломъ, происшедшимъ въ нижегородскомъ на-

мѣстничествѣ. Въ макарьевскомъ уѣздномъ судѣ поссорился судья съ секретаремъ. Послѣдній подалъ жалобу на судью, что тотъ оскорбилъ его, назвавъ «злымъ человѣкомъ, ядомъ, животною скотиною». Въ этомъ дѣлѣ пришлось пострадать третьему лицу, регистратору. Секретарь требовалъ отъ регистратора, какъ свидѣтеля, подтвержденія своей жалобы, при чемъ за отказъ «угражывалъ сдѣлать его несчастнымъ» и довести до солдатчины. Мало того, недовольный упорствомъ регистратора, секретарь приказалъ сторожу принести двухпудовую колодничью цѣпь, — предметъ канцелярскаго обихода, — и принуждалъ канцеляристовъ заклепать въ нее регистратора, а когда тѣ отказались, то секретарь «намѣривался его бить и похвалялся оторвать всю косу».

Чѣмъ же жили приказные? Содержаніе они получали ничтожное, въ среднемъ рубля по 3 въ мѣсяцъ, — въ то время, какъ даже на хлѣбъ стояла цѣна въ среднемъ 3 р. 50 к. за четверть ржаной муки. Такимъ образомъ, жалованье не могло имѣть значенія средства къ существованію приказныхъ. На ихъ языкѣ оно пріобрѣло характерное названіе «безчестья»; оно годилось только на то, чтобы по нему опредѣлять вознагражденіе за наносимыя имъ обывателями обиды дѣйствіемъ (за такія обиды въ пользу потерпѣвшаго по закону взыскивался съ обидчика годовой окладъ жалованья обиженнаго).

А обыватель не любилъ приказныхъ, называлъ ихъ «крючками» и «баламутами», къ нанесенію имъ обидъ былъ очень склоненъ. И было за что: голодный приказный кормился, главнымъ образомъ, «доказами», т. е. доносами, и, конечно, не выпускалъ дешево того, кто попадался ему въ руки. Приниженный позорными наказаніями и грубымъ обращеніемъ начальства, приказный охотно предается пьянству, и при случаѣ вымещаетъ за все на мирномъ обывателѣ. Въ 1787 году, по представленію нижегородскаго коменданта, приказнымъ даже запрещено было по ночамъ выходить изъ своихъ домовъ, такъ какъ поступали неоднократныя жалобы, что «присутственныхъ мѣстъ приказные служители ходятъ толпами съ дреколіемъ и каменьями и входятъ въ великія непристоинства; врываясь въ домы, бьютъ окошки, да и проходя мимо будокъ, не дѣлаютъ никакого отзыва на оклики десятскихъ, а въ случаѣ веденія ими какихъ-либо винныхъ въ полицію, оныхъ у нихъ отбиваютъ и десятскихъ бьютъ». При введеніи Учрежденія о губерніяхъ сразу потребовалась большая масса канцеляристовъ; но набрать необходимое ихъ число для всѣхъ учрежденій, за недо-

статкомъ грамотныхъ людей, оказалось дѣломъ очень затруднительнымъ. Въ приказные шли уже люди никуда почти негодные изъ неудачниковъ-семинаристовъ, отъ которыхъ начальство не знало, какъ отдѣлаться. Неискусныхъ въ письмѣ и безнадежныхъ пьяницъ отдавали, между прочимъ, въ ученики къ лѣкарямъ, у которыхъ они въ свое время, конечно, дѣлали все возможное, чтобы подорвать въ народѣ довѣріе къ медицинѣ. Другіе попадали въ солдаты. Остается упомянуть еще о плачевномъ положеніи приказныхъ, когда ихъ по старости, болѣзни или неспособности къ труду отпускали отъ канцеляріи «на волю», «на свое пропитаніе». Отставка для того, кто плохо пользовался «доходами», пилъ, или имѣлъ большую семью, граничила въ концѣ долгихъ лѣтъ каторжной переписки и каторжнаго обращенія полнымъ нищенствомъ.

Неудивительно поэтому, что служащіе люди, въ виду подобной перспективы, думали не столько объ исправномъ и добросовѣстномъ исполненіи своихъ служебныхъ обязанностей, сколько о «доходахъ». Отсутствіе необходимаго для служащихъ лицъ образованія и крайняя ихъ матеріальная необезпечность — главнѣйшія причины плохого состоянія администраціи въ XVIII вѣкѣ.

Городское самоуправленіе.

Исторія развитія городского самоуправленія въ Россіи начинается съ эпохи Петра Великаго, съ устроенныхъ имъ по городамъ сначала бурмистерскихъ палатъ и земскихъ избъ, а затѣмъ магистратовъ, выборныхъ коллегіальныхъ присутствій, вѣдавшихъ управленіе и судъ не въ городѣ вообще, а лишь въ посадѣ, т.-е. среди торговаго и ремесленнаго населенія города. Но это были лишь зародыши городского самоуправленія, уничтоженные при первыхъ же преемникахъ великаго преобразователя.

Въ основаніи реформы Петра Великаго лежало желаніе «собрать разсыпавшуюся храмину», поднять пришедшую къ его времени въ полный упадокъ торговлю и промышленность, при чемъ на первомъ планѣ стояли не интересы торгово-промышленнаго класса,—и тѣмъ менѣе интересы всего городского населенія,—а интересы государственно-финансовые: съ упадкомъ торговли и промышленности,съ разореніемъ посадскаго населенія, сильно понижались и доходы государственной казны. Необходимость принятія мѣръ для упорядоченія жизни разорившагося торгово-промышленнаго класса сознавалась и до Петра, и главной причиной этого разоренія уже тогда считались злоупотребленія приказной администраціи, тяжкимъ гнетомъ ложившіяся на всѣ, даже самые скромные, промыслы посадскаго люда. Разоряли посадскихъ людей воеводы и приказные тѣхъ приказовъ, въ которыхъ вѣдались города ихъ податями и повинностями; разоряли ихъ свои же братья—всякаго рода выборные, завѣдывавшіе казенными сборами. Воеводы, по словамъ современ-

---

Пособія. *Кизеветтеръ*—«Мѣстное самоуправленіе въ Россіи», *его же*—«Городовое положеніе Екатерины II», *Дитятинъ*—«Устройство и управленіе городовъ въ Россіи», *Градовскій*—«Начала русскаго государственнаго права» т. III («Органы мѣстнаго самоуправленія»), *Джаншіевъ*—«Эпоха великихъ реформъ», *Михайловскій*—«Реформа городского самоуправленія въ Россіи».

никовъ, всѣмъ берутъ — «не только деньгами, но и пирогами, и налимами, и свѣчьми, и лопатами»; берутъ сами, берутъ ихъ дочери и жены. Не меньшимъ, если еще не большимъ, гнетомъ ложились на посадскихъ и тѣ приказы, въ которыхъ вѣдались они разными податями и повинностями: приказные люди не одного приказа, а цѣлой массы ихъ, кормились около посадскихъ, причиняя имъ, по сознанію самого правительства, убытки не малые, волокиты сильныя. Знаменитый дѣятель временъ Алексѣя Михайловича, одинъ изъ предшественниковъ великой эпохи преобразованій, Ордынъ-Нащокинъ, въ своемъ «новоторговомъ уставѣ», еще во второй половинѣ XVII в. предлагалъ одну общую мѣру, которая изъяла бы все торговопромышленное населеніе всѣхъ городовъ Руси изъ вѣдомства многихъ приказовъ съ ихъ безчисленными приказными и устранила бы вліяніе на нихъ воеводъ. Онъ предлагалъ слить торговопромышленное населеніе всей Руси въ одно цѣлое, организовать изъ него единое тяглое сословіе, которое вѣдалось бы въ особомъ учрежденіи, независимомъ отъ мѣстнаго представителя администраціи — воеводы, достаточно сильномъ для того, чтобы защищать людей посадскихъ отъ его притѣсненій. Эта мѣра состояла въ учрежденіи особаго, спеціальнаго приказа, исключительнымъ дѣломъ котораго было бы вѣдать купцовъ.

Въ сущности именно этотъ планъ, — съ нѣкоторымъ отступленіемъ отъ него, вызваннымъ знакомствомъ Петра съ западно-европейскими порядками,—и былъ осуществленъ имъ въ его первой городской реформѣ. Въ 1699 году были изданы Петромъ два указа, касавшіеся посадскихъ людей въ Россіи: 1) указъ объ учрежденіи бурмистерской палаты въ Москвѣ и 2) указъ объ учрежденіи въ городахъ земскихъ избъ. Отступленіе отъ плана Ордына-Нащокина заключалось лишь въ томъ, что въ новыя учрежденія введены были коллегіальность и выборное начало. Московская бурмистерская палата, съ выборными бурмистрами и ратманами, была для Москвы земскою избою, а для всѣхъ городскихъ земскихъ избъ, гдѣ тоже засѣдали выборные бурмистры съ своими товарищами, она должна была играть роль того самаго спеціальнаго приказа, о которомъ думалъ Ордынъ-Нащокинъ. Въ основаніи реформы лежала та же идея, которой руководился и Ордынъ-Нащокинъ: истинною причиною установленія бурмистерской палаты и земскихъ избъ вовсе не было только то обстоятельство, что, вѣдаясь въ раз-

ныхъ приказахъ, посадскіе и торговые и промышленные люди терпятъ убытки и разореніе, а то, что благодаря этимъ убыткамъ, нарушаются государственно-финансовые интересы: «государевы окладные доходы учинились въ доимкѣ, въ пошлинахъ — недоборы».

Въ качествѣ учрежденія обще-государственнаго Бурмистерская палата,—или ратуша, какъ ее стали называть,—замѣнила собою тѣ разные приказы, въ которыхъ вѣдались посадскіе люди: вмѣсто нихъ теперь она одна вѣдала торгово-промышленное населеніе всего государства во всѣхъ его «расправныхъ, челобитныхъ и купецкихъ дѣлахъ» и въ сборахъ казенныхъ доходовъ, но вѣдала не прямо, а, такъ сказать, посредственно — черезъ посредство городовыхъ земскихъ избъ. Главною задачей земскихъ избъ былъ сборъ государственныхъ доходовъ. Въ сущности это были прежнія приказныя избы, но только выборныя и подчиненныя не воеводамъ и не разнымъ приказамъ, а Московской Ратушѣ; ихъ дѣятельность чисто государственная, ничего общаго не имѣющая съ дѣятельностью общино-автономической. Служба земскихъ бурмистровъ является не чѣмъ инымъ, какъ сословнымъ тягломъ, обязанностью, и очень тяжелою обязанностью, за нерадивое исполненіе которой (неправильность поступленія казенныхъ сборовъ) грозитъ «лишеніе животовъ», т. е. конфискація имущества, а подчасъ и «батоги нещадные». Вполнѣ естественно, что эти земскія избы, чуждыя интересовъ мѣстныхъ общинъ, легли на эти общины лишь новымъ очень тяжелымъ бременемъ и надеждъ Петра не оправдали.

То же «нерадѣніе и воровство», которое практиковалось въ приказныхъ избахъ, проявлялось и здѣсь. Убѣдившись въ несостоятельности своей реформы, Петръ вскорѣ отъ нея отказался, сложивъ съ земскихъ избъ обязанности по сбору податей и повинностей и отдавъ ихъ снова въ вѣдѣніе приказовъ.

Но въ концѣ своего царствованія онъ снова произвелъ городскую реформу, уже на иныхъ началахъ, хотя и съ тою же основною цѣлью, т. е. съ цѣлью фискальною. Эти новыя начала были заимствованы имъ изъ устройства городскихъ магистратовъ Остзейскаго края. Приступая въ 1721 году къ новому преобразованію городского управленія, Петръ Великій, не упуская изъ виду главной своей цѣли, обезпечить государственно-финансовые интересы, въ то же время руководствовался и тѣмъ важнымъ значеніемъ, какое имѣютъ для государства торговля и торгово-промышленный

классъ; поднять этотъ классъ—значило создать лучшія условія для торговли, а развитіе торговли обезпечивало богатство страны.

Учрежденіе магистратовъ и должно было удовлетворить этой цѣли. Городовые магистраты остзейскихъ провинцій, которые служили для Петра образцомъ при изданіи регламента главнаго магистрата 1721 года, имѣли узко-сословное устройство. Все городское общество и все городское имущество отдавалось, въ силу этого устройства, въ безконтрольное распоряженіе небольшого числа лицъ, именовавшихъ себя «гражданами». Изъ состава «гражданства» Остзейскихъ городовъ образовались магистраты, суды и различныя другія учрежденія, которыя являлись дѣйствительною городскою властью, и властью довольно сильной. Магистраты, разные суды, полицейскія учрежденія были здѣсь истиннымъ градскимъ начальствомъ. Въ ихъ рукахъ сосредоточивались и городское хозяйство, и судъ, и полиція. Такимъ образомъ, по идеѣ своей, остзейскіе городовые магистраты были гораздо выше тѣхъ городскихъ установленій, которыя впослѣдствіи ввела въ Россіи Екатерина II.

Городскія учрежденія, которыя проектировалъ Петръ Великій въ своемъ регламентѣ 1721 г., получили такія же широкія права. На магистраты возложены были судъ, попеченіе о хозяйствѣ города, его благоустройствѣ и полиціи. Давая городамъ самостоятельную полицейскую власть, Петръ ставилъ городскую общину въ независимое положеніе отъ правительственныхъ властей въ дѣлѣ завѣдыванія собственными интересами. Въ этомъ отношеніи Петръ смотрѣлъ на городъ, какъ на самоуправляющуюся единицу. Онъ не вносилъ того раздвоенія въ городское управленіе, которое явилось послѣдствіемъ законодательства Екатерины II.

Правда, Петръ Великій отчасти и самъ положилъ основаніе этому раздвоенію, учредивъ генералъ-полицеймейстерскую канцелярію въ Петербургѣ и должность оберъ-полицеймейстера въ Москвѣ. Но явленіе это при немъ дальше не пошло. Окончательное раздѣленіе полиціи и городского общественнаго управленія относится ко времени Екатерины II.

Хотя идеи Петра относительно городского управленія въ эпоху второй реформы измѣнились кореннымъ образомъ, но черты стараго порядка, и очень важныя, остались неприкосновенными и въ новомъ учрежденіи. Подобно Московской ратушѣ, Главный магистратъ поставленъ былъ надъ всѣми магистратами въ качествѣ глав-

наго начальства всѣхъ городовъ. Ему поручалось «разсыпанную храмину» торгово-промышленнаго сословія «паки собрать», мотивъ, которымъ вызвано было и учрежденіе бурмистерской палаты. Различіе состояло только въ томъ, что власть главнаго магистрата раздѣлялась съ коммерцъ-коллегіей, которой предписывалось «трудиться, чтобы такое сокровище (купечество) утрачено не было», т. е. защищать магистраты и посадскихъ людей отъ мѣстныхъ правительственныхъ властей.

Послѣ смерти Петра, при его первыхъ же преемникахъ, его городская реформа раздѣлила судьбу вообще всѣхъ его мѣстныхъ преобразованій. Она подверглась коренным измѣненіямъ. Главный магистратъ былъ уничтоженъ и возстановленъ только при Елизаветѣ Петровнѣ.

Города опять всецѣло подпали подъ управленіе губернаторовъ и воеводъ, явившихся единственными правителями мѣстности.

Служилое сословіе, шляхетство, съ презрѣніемъ относившееся къ выборнымъ членамъ магистратовъ, получивъ силу при первыхъ преемникахъ Петра, поспѣшило во всѣхъ отрасляхъ мѣстнаго управленія вернуться къ прежней системѣ. Но, кромѣ этой чисто внѣшней причины паденія петровской городской реформы, были и причины внутреннія, обусловившія ея недолговѣчность. Посадское самоуправленіе, введенное Петромъ, при его новыхъ формахъ, сохраняло узко-сословную окраску, а по содержанію своей дѣятельности и по свойству своихъ отношеній къ органамъ правительственной власти, посадскія выборныя учрежденія сохранили глубоко-архаическій характеръ: выбираемые населеніемъ, эти бургомистры и ратманы поступали въ полное распоряженіе центральной правительственной власти, и все значеніе мірскихъ выборовъ сводилось лишь къ тому, что населеніе должно было поставить для правительства изъ своей среды исполнительныхъ агентовъ съ ручательствомъ за ихъ исполнительность. Задачи, возлагаемыя на выборные органы, сводились къ выполненію предписаній приказной бюрократіи, преимущественно по сбору разнаго рода государственныхъ налоговъ и по наблюденію за исполненіемъ государственныхъ повинностей. При такихъ условіяхъ выборная служба, соединенная притомъ съ весьма тяжелой отвѣтственностью, не могла заключать въ себѣ ничего привлекательнаго для мѣстнаго жителя, хотя бы и не чуждаго стре-

мленію послужить интересамъ своего «міра»*). Вотъ почему уничтоженіе магистратовъ послѣ смерти Петра и не встрѣтило никакого протеста со стороны городского населенія.

II.

Городскіе магистраты, уничтоженные послѣ смерти Петра Великаго, были возстановлены въ началѣ царствованія Екатерины II. Затѣмъ, спустя 20 лѣтъ, была произведена новая городская реформа Городовымъ Положеніемъ 1785 г., существенно отличавшаяся отъ реформы Петра.

Въ своемъ Городовомъ Положеніи Екатерина II выдвинула совершенно новую идею: она стала разсматривать городъ, какъ общественную единицу, и все городское населеніе, безъ различія сословій, какъ общество, имѣющее свои особые нужды и интересы, помимо интересовъ тягло-государственныхъ. Въ отличіе отъ Петра Великаго Екатерина II приняла на себя заботу объ устроеніи не торгово-промышленнаго класса ради тягло-государственныхъ цѣлей, а всего городского населенія ради его собственныхъ настоятельныхъ нуждъ.

Теперь на сцену выступило не торгово-промышленное населеніе посада, не люди посадскіе, а все городское общество. Въ составъ этого общества, по Городовому Положенію 1785 года, входили всѣ городскіе обыватели, безъ различія сословій, которые имѣли въ городѣ какую-либо недвижимую собственность, или были записаны въ гильдіи или цехи, или занимались какимъ-либо мѣщанскимъ промысломъ. Такимъ образомъ, въ составъ городского общества входили и дворяне и лица духовныя наряду съ купцами и ремесленниками, если они владѣли въ городѣ какою-либо недвижимою собственностью.

Городскому обществу Екатерина II пожаловала право собираться разъ въ три года для избранія городскихъ должностныхъ лицъ и для представленія губернатору о своихъ общественныхъ нуждахъ и пользахъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ городское общество получило право образовать изъ своей среды, для завѣдыванія дѣлами общества, два учрежденія: общую думу и шестигласную думу.

Всѣ городскіе обыватели, или граждане, были раздѣлены на шесть

*) *Кизеветтеръ.*—«Мѣстное самоуправленіе», стр. 111 и 114.

разрядовъ: 1) настоящіе городскіе обыватели, 2) вписавшіеся въ гильдіи, 3) вписавшіеся въ цехи, 4) иногородные и иностранные «гости», 5) именитые граждане (капиталисты всѣхъ сословій, объявившіе капитала не менѣе 50,000 руб., граждане, прослужившіе два срока по городскимъ выборамъ, а также ученые и художники) и 6) посадскіе. Каждый изъ этихъ разрядовъ избиралъ въ общую думу по нѣсколько представителей. Всѣ представители того или другого разряда гражданъ обсуждали городскія дѣла въ своихъ отдѣльныхъ засѣданіяхъ и въ засѣданіяхъ общей думы имѣли одинъ голосъ. Изъ среды своихъ гласныхъ общая дума выбирала шестигласную думу, состоявшую изъ шести членовъ, по одному отъ каждаго разряда гражданъ. Общая дума собиралась обязательно разъ въ три года, а затѣмъ созывалась по мѣрѣ надобности. Шестигласная дума, подчиненная общей, дѣйствовала постоянно, завѣдывая, подъ предсѣдательствомъ городского головы, текущими дѣлами по городскому хозяйству, по управленію городскими доходами и расходами. Надзоръ надъ ея дѣятельностью принадлежалъ губернатору и губернскому правленію.

Главною обязанностью думы была поставлена забота о приращеніи городскихъ доходовъ для распространенія по губерніямъ филантропическихъ и просвѣтительныхъ учрежденій, подвѣдомственныхъ приказу общественнаго призрѣнія.

Итакъ, отличительная особенность городской реформы Екатерины II, сравнительно съ реформою Петра Великаго, заключалась въ томъ, что она вмѣсто односословныхъ ратушъ и магистратовъ вводила всесословныя городскія учрежденія, а также и въ томъ, что на обязанность этихъ учрежденій она возлагала, главнымъ образомъ, завѣдываніе городскимъ хозяйствомъ и заботу объ удовлетвореніи насущныхъ потребностей всесословнаго «градскаго общества». Екатерининская дума должна была объединить въ общей работѣ на пользу города и дворянъ, и купцовъ, и духовныхъ, и крестьянъ, жившихъ въ чертѣ городской осѣдлости.

Но на практикѣ и реформа Екатерины II не имѣла успѣха, какъ вообще не имѣла успѣха ея попытка создать общественное самоуправленіе въ русской провинціи совмѣщеніемъ бюрократическихъ и общественныхъ силъ. Во-первыхъ, сближеніе сословій въ городахъ, о которомъ мечтала императрица, не наладилось: дворяне сторонились отъ купцовъ, а купцы отъ дворянъ, и ни тѣ ни другіе не проявляли стремленія къ самодѣятельности. Во-вторыхъ, отношенія городского

самоуправленія къ губернатору и губернскому правленію точно опредѣлены не были, что было одною изъ причинъ упадка городскихъ думъ и постепеннаго перехода ихъ полномочій къ «управамъ благочинія», чисто бюрократическому, полицейскому учрежденію. Въ концѣ-концовъ городскія думы должны были во всемъ подчиниться администраціи. Иначе и быть не могло при той обширной власти, которая была предоставлена намѣстникамъ и губернаторамъ, истиннымъ «хозяевамъ» области и губерніи.

Но главная, коренная причина неуспѣшности не только городской, но и вообще областной реформы Екатерины II заключалась въ существованіи крѣпостного права. Въ то время, когда вся атмосфера общественной жизни была пропитана духомъ крѣпостническаго произвола, когда всѣ общественныя отношенія были построены на рабствѣ народа и были проникнуты началомъ сословной исключительности, не могло быть и рѣчи о сближеніи и объединеніи сословій въ общественной работѣ. Только уничтоженіе крѣпостного права и обузданіе административнаго произвола водвореніемъ строгой законности могло придать жизненную силу тѣмъ принципамъ, которые провозгласила императрица Екатерина II.

III.

Городское самоуправленіе, которое начало устраиваться по плану Екатерины II, просуществовало недолго. Павелъ I, подъ впечатлѣніемъ революціонной дѣятельности парижской коммуны, отмѣнилъ Городское Положеніе своей матери. Александръ I хотя и возстановилъ екатерининскую грамоту, какъ «непреложный законъ», но на дѣлѣ городскія учрежденія возстановлены не были. Городское хозяйство, перешедшее въ завѣдываніе чиновничества, приходило въ большой упадокъ. Какъ ни консервативно было правительство Николая I, но для прекращенія явныхъ злоупотребленій полицейскаго завѣдыванія городскимъ хозяйствомъ сочло себя вынужденнымъ допустить, хотя только для одного Петербурга, участіе въ этомъ дѣлѣ городскихъ сословій, и съ этою цѣлью ввело положеніе 1846 г., въ составленіи котораго дѣятельное участіе принималъ прославившійся впослѣдствіи своими работами по крестьянской реформѣ Н. Милютинъ. По этому Положенію учреждены были всесословная общая дума, собиравшаяся не болѣе

одного раза въ годъ, и распорядительная дума, съ преобладаніемъ купечества. Послѣдняя была всецѣло подчинена генералъ-губернатору.

Послѣ освобожденія крестьянъ рѣшено было, въ числѣ другихъ преобразованій, начать и преобразованіе городского управленія. 22-го марта 1862 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе о безотлагательномъ принятіи мѣръ для улучшенія общественнаго управленія, и въ тотъ же день Александръ II утвердилъ Положеніе объ общественномъ управленіи г. Москвы, представлявшее шагъ впередъ, сравнительно съ петербургскимъ Положеніемъ. Одновременно съ введеніемъ въ Москвѣ новаго Положенія министерство внутреннихъ дѣлъ приступило къ собиранію матеріаловъ для осуществленія реформы городского управленія. Эта реформа была произведена Положеніемъ 16-го іюня 1870 года.

По новому Положенію городское управленіе получило безсословный характеръ. Введены были слѣдующіе органы управленія: 1) городская дума съ распорядительною властью, 2) городская управа съ властью исполнительной, 3) городской голова и 4) губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе.

Разсмотримъ подробно порядки, созданные Положеніемъ 1870 г.*)

Городская дума состоитъ изъ гласныхъ, избираемыхъ на 4 года въ городскихъ избирательныхъ собраніяхъ. Избирательная система была скопирована съ прусской избирательной системы. Кругъ городскихъ избирателей былъ установленъ довольно широкій: избирательнымъ правомъ обладалъ всякій гражданинъ, безъ различія сословій, достигшій 25-лѣтняго возраста, если онъ владѣлъ недвижимою собственностью, подлежащею обложенію городскимъ оцѣночнымъ сборомъ, либо уплачивалъ въ пользу города сборъ со свидѣтельствъ купеческаго, промысловаго, на мелочной торгъ, приказчичьяго 1-го разряда, или же съ билета на содержаніе промышленнаго заведенія. Затѣмъ, главнымъ принципомъ Городового Положенія 1870 года было «соразмѣрное, по отношенію къ отбываемымъ повинностямъ, распредѣленіе между городскимъ населеніемъ избирательнаго права», т. е. признавалось за правило, что кто больше городскихъ прямыхъ нало-

---

*) *Михайловскій.*—«Реформа городского самоуправленія въ Россіи». Москва. 1908 г. Стр. 9 — 15. Въ этой интересно составленной книжкѣ читатель найдетъ много свѣдѣній и о городскомъ самоуправленіи въ западно-европейскихъ государствахъ.

говъ платитъ, тотъ имѣетъ и больше правъ на участіе въ городскомъ управленіи. На этомъ основаніи всѣ городскіе избиратели были раздѣлены на три разряда, съ предоставленіемъ каждому изъ нихъ выбирать $^1/_3$ гласныхъ. Система эта дѣйствовала слѣдующимъ образомъ. Устанавливалась общая сумма дохода, получаемая городомъ отъ прямыхъ налоговъ, и затѣмъ дѣлилась на три равныхъ части. Вмѣстѣ съ тѣмъ составлялся списокъ плательщиковъ въ послѣдовательномъ порядкѣ, сообразно величинѣ платимыхъ ими сборовъ. Стоявшіе во главѣ списка наиболѣе крупные плательщики, вносившіе въ общей сложности $^1/_3$ всей суммы прямыхъ налоговъ, относились къ первому разряду; слѣдующая группа плательщиковъ, уже болѣе многочисленная, платившая въ общей сложности тоже $^1/_3$ налоговъ, относилась ко второму разряду; всѣ же остальные плательщики, а также домовладѣльцы, освобожденные отъ оцѣночнаго сбора, составляли третій, наиболѣе многочисленный, разрядъ избирателей. Каждый разрядъ избиралъ одинаковое число гласныхъ думы. Члены управы избирались думою и зависѣли только отъ нея, не нуждаясь въ утвержденіи администраціей; дума сама могла любого члена управы отстранить отъ должности и предать суду.

Городской голова занималъ, сравнительно съ членами управы, болѣе независимое отъ думы положеніе. Выбираемый думою, онъ утверждался въ должности губернаторомъ или министромъ. Преданіе его суду зависѣло лишь отъ сената. Городской голова являлся и предсѣдателемъ думы и въ этой роли могъ оказывать большое вліяніе на ходъ дѣлъ въ думскихъ засѣданіяхъ, что давало возможность администраціи направлять дѣятельность городскихъ управленій сообразно съ видами правительства.

Предметы вѣдомства городскихъ думъ сходны съ вѣдомствомъ земскихъ учрежденій. Вообще говоря, всѣ они сводятся къ заботамъ о городскомъ хозяйствѣ и благоустройствѣ. Въ этомъ отношеніи городскому самоуправленію была предоставлена широкая самодѣятельность. Утвержденію губернской администраціи, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и министерства, подлежали лишь наиболѣе важныя постановленія думы, въ родѣ заключенія займа, отчужденія или продажи городской недвижимой собственности, установленія таксъ, повышенія размѣровъ обложенія и проч. Кромѣ того, требовалось согласіе администраціи на изданіе составленныхъ думою обязательныхъ постановленій. Огромное же большинство дѣлъ, въ томъ числѣ и годичныя смѣты, рѣшались

думою въ окончательномъ видѣ, не нуждаясь въ чьемъ-либо утвержденіи. На губернатора возложенъ былъ надзоръ лишь за законностью дѣйствій органовъ городского самоуправленія.

Насколько городская реформа Александра II оказалась благопріятной для городовъ, можно судить по такому примѣру: въ Петербургѣ за 20 лѣтъ новаго управленія городскіе доходы болѣе чѣмъ удвоились. Главнымъ источникомъ увеличенія городскихъ доходовъ служило болѣе раціональное пользованіе городскими имуществами и оброчными статьями, а также созданіе новыхъ. Особенно много было сдѣлано городскимъ самоуправленіемъ въ городахъ Россіи для развитія народнаго образованія, а также врачебнаго и санитарнаго дѣла.

IV.

Реформа Александра II подверглась въ царствованіе Александра III кореннымъ измѣненіямъ, въ видахъ «согласованія порядка дѣйствій городского общественнаго управленія съ началами, преподанными для земскихъ учрежденій» въ 1890 году. Прежде всего, кругъ избирателей былъ подвергнутъ сильному сокращенію. Избирательное право было предоставлено лишь тѣмъ домовладѣльцамъ, которые владѣютъ обложеннымъ оцѣночнымъ сборомъ недвижимымъ имуществомъ, стоящимъ по оцѣнкѣ: въ столицахъ —не менѣе 3.000 руб., въ крупныхъ губернскихъ городахъ и г. Одессѣ — не ниже 1.500 р., въ остальныхъ губернскихъ городахъ и въ болѣе крупныхъ уѣздныхъ — не менѣе 1000 р., во всѣхъ остальныхъ — не ниже 300 р. Изъ владѣльцевъ торгово-промышленныхъ предпріятій къ выборамъ допущены лишь выбирающіе свидѣтельства 1-й и 2-й гильдіи (въ столицахъ даже одной 1-й гильдіи). Всѣ остальныя категоріи избирателей были устранены отъ выборовъ. Трехразрядная система выборовъ замѣнена были выборами въ одномъ собраніи. Насколько высокимъ оказался установленный новымъ Положеніемъ цензъ, видно изъ слѣдующихъ примѣровъ: число избирателей въ Петербургѣ сократилось съ 21 тыс. до 8 тыс., въ Москвѣ съ 20 тыс. до 7 тыс., въ Ростовѣ н|Д. съ 5.383 до 788. Отъ выборовъ оказалось устраненнымъ большинство домовладѣльцевъ.

Все городское управленіе было поставлено подъ строгій надзоръ мѣстной администраціи. Губернатору было предоставлено право пріостанавливать дѣйствіе не только тѣхъ думскихъ постановленій, въ которыхъ онъ усмотритъ нарушеніе закона, но и такихъ постано-

вленій, которыя, по его мнѣнію, не соотвѣтствуютъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія; такимъ образомъ, губернаторскій контроль сталъ распространяться на всѣ дѣйствія городского управленія. Опротестованное постановленіе городской думы передается губернаторомъ на обсужденіе въ губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе, которое входитъ въ разсмотрѣніе дѣла по существу. Заключеніе присутствія препровождается въ министерство. Отмѣна думскихъ постановленій зависитъ въ однихъ случаяхъ отъ министра, въ другихъ—отъ комитета министровъ (нынѣ упраздненнаго), а нѣкоторыя дѣла доходятъ даже до Государственнаго Совѣта. Кругъ дѣлъ, по которымъ постановленія думы нуждались въ утвержденіи губернатора или министра, чрезмѣрно расширился. Теперь утвержденіе требуется для всякаго сколько-нибудь значительнаго думскаго постановленія, въ томъ числѣ и для годовой смѣты. Самостоятельному вѣдѣнію думы оставлены лишь маловажныя дѣла. Личный составъ городскихъ служащихъ также поставленъ въ подчиненное губернской администраціи положеніе. Прежде утвержденіе требовалось лишь для лицъ, избранныхъ въ городскіе головы; теперь утвержденію подлежатъ и члены управы, а также всѣ лица, поступающія на городскую службу по опредѣленію управы. Городскимъ головамъ и членамъ управы присвоены права государственной службы; они могутъ быть, подобно другимъ чиновникамъ, подвергнуты губернской администраціей дисциплинарной отвѣтственности, а по опредѣленію губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія—даже отстраняемы отъ должности съ привлеченіемъ къ судебной отвѣтственности.

Новое Положеніе создало для городской управы положеніе, болѣе или менѣе независимое отъ городской думы. Дума лишена права отдачи подъ судъ членовъ управы; она можетъ лишь дѣлать опредѣленіе въ этомъ смыслѣ. Члены управы находятся въ большей зависимости отъ администраціи, чѣмъ отъ думы.

Такимъ образомъ, по Положенію 11-го іюня 1892 года, городское управленіе превратилось въ полу-общественное, полу-бюрократическое учрежденіе, лишенное самостоятельности, суженное въ своей компетенціи, поставленное подъ строгій административный надзоръ и являющееся представителемъ взглядовъ и интересовъ не всего городского населенія, а лишь наиболѣе зажиточныхъ горожанъ-собственниковъ.

Земство.

Въ главѣ о приказахъ мы уже говорили о томъ, что попытка ввести земское самоуправленіе въ московскомъ государствѣ была сдѣлана еще Іоанномъ Грознымъ *). Теперь скажемъ объ этомъ любопытномъ въ нашей исторіи явленіи нѣсколько подробнѣе.

Въ сущности реформа Іоанна Грознаго не была изобрѣтеніемъ его правительственнаго ума: она была вызвана самою жизнью.

Съ одной стороны, при тѣхъ постоянныхъ войнахъ, которыя велъ Іоаннъ Грозный, правительству необходимъ былъ каждый служилый человѣкъ, и оно не могло разбивать ряды служилыхъ людей между несеніемъ ратной службы и размѣщеніемъ ихъ на кормленіяхъ въ провинціальныхъ городахъ и волостяхъ.

Съ другой стороны, и само населеніе областей неоднократно жаловалось на притѣсненія намѣстниковъ и волостелей, этихъ кормленщиковъ, которые, нисколько не заботясь о его нуждахъ и благосостояніи, не столько управляли, сколько «смотрѣли своего прибытку». Въ своихъ челобитьяхъ населеніе неоднократно просило объ отмѣнѣ кормленій и о возложеніи мѣстнаго управленія «на души» самого земства. Почти повсемѣстно и ранѣе XVI в. выборные, «излюбленные» люди отъ земства фактически принимали участіе въ нѣкоторыхъ, преимущественно финансовыхъ, а отчасти и полицейскихъ, отрасляхъ управленія, хотя и не были узаконены правительствомъ.

Такимъ образомъ, совпаденіе интересовъ правительства и общества и было причиной, вызвавшей реформу Іоанна IV. Народный институтъ

Пособія. *Кн. Васильчиковъ*—«О самоуправленіи», *Джаншіевъ*—«Эпоха великихъ реформъ», *Кизеветтеръ*—«Мѣстное самоуправленіе въ Россіи», *В. Скалонъ*—«Земскія учрежденія» (въ словарѣ Брокгауза), *Ключевскій*—«Краткое пособіе по русской исторіи».

*) См. стр. 295.

излюбленныхъ головъ и старостъ былъ признанъ государственнымъ институтомъ; участіе общества въ дѣлахъ мѣстнаго управленія перестало быть проявленіемъ простой фактической самопомощи населенія въ тѣхъ случаяхъ, когда аппаратъ правительственныхъ учрежденій оказывался безсильнымъ удовлетворить общественныя потребности и превратилось само въ одно изъ звеньевъ этого аппарата. Но окончательно замѣнить намѣстниковъ выборными губными старостами, какъ мы видѣли, Іоанну Грозному не удалось. Громадное большинство областей, попрежнему, управлялось служилыми людьми, которые стали называться не намѣстниками, а воеводами, и вмѣсто кормленія начали получать жалованье. Тогда, въ 1555 г., повсемѣстно были учреждены земскіе старосты, съ цѣловальниками при нихъ, для завѣдыванія сборомъ податей, судомъ и полиціей. Но въ то время какъ институтъ губныхъ старостъ имѣлъ всесословный характеръ, дѣлая тотъ или иной округъ самоуправляющейся единицей, земскія учрежденія по указу 1555 г. такого характера не имѣли и не объединяли интересовъ всего населенія того или другого округа. Губныхъ старостъ выбирало,—хотя исключительно изъ дѣтей боярскихъ,—все населеніе уѣзда, безъ различія общественныхъ состояній, и его служебныя полномочія простирались на все населеніе уѣзда. Земскіе же старосты избирались лишь посадскими и волостными крестьянами, при чемъ посадскіе выбирали своего старосту, а крестьяне—своего. Классъ служилыхъ людей, составлявшій весьма важный элементъ провинціальнаго общества, совершенно былъ устраненъ отъ всякаго участія въ земскихъ учрежденіяхъ. Это—одинъ недостатокъ земской реформы Іоанна IV. Другой ея недостатокъ заключался въ слѣдующемъ. Земскіе старосты и цѣловальники,—также какъ и губныя старосты, гдѣ они еще сохранились,—избирались не въ интересахъ общества, не для обслуживанія его нуждъ и потребностей, а въ интересахъ правительства, для правильнаго сбора казенныхъ доходовъ. Въ этомъ было ихъ прямое назначеніе. При этомъ актъ выбора являлся не столько возложеніемъ на данное лицо извѣстныхъ полномочій, обусловленныхъ общественнымъ довѣріемъ, сколько актомъ поручительства за избираемаго человѣка со стороны его избирателей передъ тѣми лицами и учрежденіями (воеводами и приказами), передъ которыми ему придется нести отвѣтственность за свои дѣйствія. Словомъ, установленіе мірскихъ службъ при Іоаннѣ IV направлено было не къ расширенію области общественной свободы, а наоборотъ, къ превращенію

самой мірской службы по мѣстному управленію въ отяготительную натуральную повинность *).

Но и въ такомъ видѣ земскія учрежденія Іоанна Грознаго просуществовали недолго. Ко времени царя Алексѣя Михайловича они исчезли.

Попытка привлечь общество къ нѣкоторому участію въ мѣстномъ управленіи была сдѣлана затѣмъ при Петрѣ Великомъ, но такъ же неудачно **). Притомъ отъ попытки Іоанна Грознаго она отличалась тѣмъ, что въ его «ландратурѣ» вводился совершенно новый принципъ—сословно-дворянскій. «Губные старосты» Іоанна Грознаго выбирались хотя и изъ дворянъ, но всѣмъ населеніемъ, а ландраты Петра Великаго, долженствовавшіе составлять совѣтъ при губернаторѣ, избирались изъ дворянъ дворянами же. Ландратскія коллегіи, просуществовавшія всего только пять лѣтъ, были чисто бюрократическими учрежденіями, какъ по содержанію своей дѣятельности, такъ и по своему составу, и нисколько не содѣйствовали развитію русскаго провинціальнаго самоуправленія.

Подготовка условій, необходимыхъ для насажденія мѣстнаго самоуправленія, началась лишь въ царствованіе Екатерины II. Она выразилась прежде всего въ радикальномъ измѣненіи взгляда на задачи мѣстной администраціи. «Стародавняя историческая традиція,—говоритъ одинъ изъ нашихъ современныхъ историковъ,—пріучила общество смотрѣть на всѣ административныя учрежденія, какъ на насосы, приставленные къ источникамъ народнаго благосостоянія и выкачивающіе матеріальные рессурсы народа на пополненіе государевой казны. Теперь законъ провозглашалъ ту истину, что администрація должна служить обществу, расчищая почву и облегчая пути къ подъему его культуры, при чемъ было признано, что выполненіе этой задачи можетъ быть доступно для администраціи лишь въ томъ случаѣ, если къ участію въ ней призываются сами мѣстныя общественныя силы» ***). Вмѣстѣ съ тѣмъ Екатерина II впервые у насъ выдвинула принципъ объединенной дѣятельности всѣхъ классовъ мѣстнаго общества на поприщѣ мѣстнаго самоуправленія.

Но въ сущности дальше провозглашенія этихъ новыхъ принциповъ, которые явились какъ бы задатками будущаго мѣстнаго само-

---

*) *Кизеветтеръ.*—«Мѣстное самоуправленіе», стр. 61.

**) См. главу о коллегіяхъ, гдѣ говорится о «ландратахъ».

***) *Кизеветтеръ.*—«Мѣстное самоуправленіе», стр. 128.

управленія, она на практикѣ не пошла. Правда, принципъ всесословности нашелъ себѣ широкое примѣненіе въ ея Городовомъ Положеніи; но городскія управленія, ею созданныя, оказались въ безусловной зависимости отъ администраціи, и вся общественная самодѣятельность въ городахъ осталась лишь на бумагѣ. Что же касается земскаго управленія, то принципъ «объединенія дѣятельности всѣхъ классовъ» выразился и на бумагѣ и въ практикѣ лишь въ томъ, что въ двухъ учрежденіяхъ,—нижнемъ земскомъ судѣ и въ совѣстномъ судѣ,—всѣ свободные классы общества,—дворяне, купцы и свободные крестьяне,—имѣли по два своихъ выборныхъ представителя, которые, однако, призывались къ участію въ разборѣ лишь однихъ дѣлъ своего сословія.

Нѣкоторую долю дѣйствительнаго самоуправленія при Екатеринѣ II получило лишь дворянство, которое вмѣстѣ съ тѣмъ получило и возможность проявлять свою самодѣятельность въ служеніи мѣстнымъ культурнымъ потребностямъ. Этой цѣли служили учрежденные Екатериной II въ губерніяхъ Приказы общественнаго призрѣнія, задачей которыхъ было поставлено насажденіе въ провинціи всякаго рода просвѣтительныхъ и филантропическихъ учрежденій: школъ, больницъ, пріютовъ, богадѣленъ и т. п.

Главная причина неуспѣха Екатерины II въ ея попыткахъ осуществить свои великіе принципы была уже нами указана въ предыдущей главѣ; это—крѣпостное право, на которомъ, какъ на фундаментѣ, основанъ былъ весь бюрократическій строй государства, по самому существу своему совершенно не соотвѣтствовавшій принципу «объединенія общественныхъ силъ для совмѣстной съ правительствомъ работы». Прекрасную характеристику этого крѣпостническаго строя даетъ извѣстный дѣятель крестьянской реформы, губернскій предводитель тверского дворянства А. М. Унковскій, въ своихъ «соображеніяхъ» по докладамъ редакціонныхъ комиссій. «Вся жизнь народа,—говоритъ онъ,—взята подъ опеку правительства; нѣтъ ни одной мелочи, безусловно довѣренной самому народу. Все дѣлается съ разрѣшенія высшихъ властей. Народъ не смѣетъ нанять общими средствами одной подводы или лачужки для исполненія подводной или квартирной повинности, не можетъ поставить дрянного моста, даже не имѣетъ права нанять общаго учителя грамоты. Централизація доведена до того, что планы самыхъ незначительныхъ общественныхъ строеній, не стоящихъ вниманія, должны быть представляемы на утвержденіе Верховной власти. Исполнительной власти вручены всѣ роды дѣлъ:

и хозяйственныя, и полицейскія, и судебнослѣдственныя, и даже частью судебныя. Всякое исполнительное учрежденіе и должностное лицо имѣетъ надъ человѣческою личностью всѣ роды власти, и кругъ его дѣйствій ограниченъ только географически... Дѣла по управленію, при ихъ безчисленномъ множествѣ, являются вездѣ, во всѣхъ учрежденіяхъ въ видѣ огромныхъ обозовъ, наполненныхъ бумагой, для разбора которой нужны десятки и даже сотни канцелярскихъ чиновниковъ. Такая правительственная опека надъ всею жизнью народа невозможна на практикѣ и дѣлается сама причиною беззаконій». Стянувъ все къ одному центру, захвативъ и подчинивъ своему давящему произволу всѣ отрасли государственной, общественной и духовной жизни, бюрократія подчинила все и вся своей мертвящей опекѣ, подавивъ всякое проявленіе самостоятельныхъ общественныхъ или индивидуальныхъ силъ *).

Подавленное настроеніе общества (при глухомъ раздраженіи противъ всесильной бюрократіи), послѣ опубликованія рескриптовъ Александра II къ виленскому и петербургскому генералъ-губернаторамъ объ образованіи комитетовъ для расмотрѣнія крестьянскаго вопроса, смѣнилось небывалымъ подъемомъ духа и преувеличенными надеждами на радикальное переустройство государственнаго строя. Передовые люди общества, восторженно откликнувшіеся на призывъ Государя къ совмѣстной работѣ по осуществленію крестьянской реформы, смотрѣли на нее лишь какъ на начало этого общаго переустройства, которое должно было въ недалекомъ будущемъ завершиться предоставленіемъ обществу участія и въ высшемъ государственномъ управленіи.

Эти надежды поддерживались въ передовой части русскаго общества и послѣ крестьянской реформы нѣкоторыми дѣйствіями и самого правительства. Ни для кого не было тайной, что въ 1863 г., во время польскаго возстанія, особая комиссія разсматривала проектъ министра внутреннихъ дѣлъ Валуева о преобразованіи Государственнаго Совѣта, по которому предполагалось учредить при немъ «съѣздъ государственныхъ гласныхъ» одновременно съ введеніемъ земскихъ учрежденій по губерніямъ. Въ сущности этотъ съѣздъ являлся бы лишь подготовительной комиссіей при Государственномъ Совѣтѣ, который въ свою очередь долженъ былъ остаться лишь совѣщательнымъ учре-

*) *Джаншіевъ.*—«Эпоха великихъ реформъ». М. 1900 г., стр. 290—291.

жденіемъ при неограниченномъ самодержавномъ монархѣ *). Но и такое участіе общества въ высшемъ государственномъ управленіи представлялось заманчивымъ, особенно послѣ всевластія бюрократіи въ николаевскую эпоху.

Такимъ образомъ, введеніе земскаго самоуправленія передовымъ людямъ того времени представлялось не однимъ только средствомъ для улучшенія мѣстнаго хозяйственнаго управленія: оно должно было удовлетворить, по ихъ мнѣнію, и стремленіе общества къ самоуправленію и къ нѣкоторому участію въ дѣятельности высшаго правительства.

Проектъ Валуева осуществленъ не былъ, а ходатайство сначала тверского, а впослѣдствіи и московскаго дворянства о созывѣ съѣзда выборныхъ отъ народа вызвали лишь нѣкоторыя репрессіи со стороны правительства. Такимъ образомъ, политическія стремленія общества не получили удовлетворенія, и земскія учрежденія, введенныя Положеніемъ 1864 года, явились учрежденіями исключительно хозяйственными. «Цѣлью земской реформы,—сказано въ официальной исторической запискѣ о ходѣ работъ по составленію Положенія о земскихъ учрежденіяхъ,—было стремленіе предоставить хозяйственному управленію большее единство, самостоятельность и довѣріе, а послѣ освобожденія крестьянъ и необходимость новаго распредѣленія земскихъ повинностей». Независимо отъ этого, по словамъ той же записки, «необходимо было положить предѣлъ возбужденнымъ по поводу образованія земскихъ учрежденій несбыточнымъ ожиданіямъ и свободнымъ стремленіямъ разныхъ сословій».

Но и въ томъ видѣ, въ какомъ земское самоуправленіе введено было въ Россіи при Александрѣ II, оно представляетъ одно изъ важнѣйшихъ культурныхъ пріобрѣтеній нашего отечества, явившихся непосредственнымъ слѣдствіемъ крестьянской реформы.

Крестьянская реформа создала 23 милліона свободныхъ сельскихъ обывателей и даровала имъ сословное общественное управленіе и сословный судъ, увеличивъ такимъ образомъ число сословныхъ управленій, какими пользовались дворянство, города и крестьяне удѣльные и государственные. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ создавало въ мѣстномъ управленіи кругъ общихъ дѣлъ, въ которыхъ

---

*) *Корниловъ*.—«Общественное движеніе при Александрѣ II». М. 1909 г. стр. 167. О конституціонныхъ идеяхъ этой эпохи см. соч. *Іорданскаго*.

общественные классы, дѣйствовавшіе раньше разрозненно, соединялись для совмѣстной дѣятельности. Указъ 1-го января 1864 года призывалъ къ ближайшему участію въ завѣдываніи дѣлами, относящимися до хозяйственныхъ пользъ и нуждъ каждой губерніи и каждаго уѣзда, мѣстное ихъ населеніе.

До тѣхъ поръ дѣла такого рода въ каждой губерніи вѣдалъ Комитетъ земскихъ повинностей, составлявшійся, подъ предсѣдательствомъ губернатора, частью изъ коронныхъ чиновниковъ, частію изъ сословныхъ выборныхъ. Въ него входили: предсѣдатель казенной палаты, управляющіе палатой государственныхъ имуществъ и удѣльною конторой съ подвѣдомственными имъ уѣздными начальниками, предводители дворянства, городскіе головы и нѣкоторыя другія лица. Комитетъ, собиравшійся разъ въ три года, составлялъ смѣты и раскладки земскихъ повинностей. При учрежденіи этихъ комитетовъ имѣлись въ виду не столько общественныя нужды, сколько правильное несеніе населеніемъ государственныхъ повинностей.

Положеніемъ 1864 года были установлены слѣдующіе предметы вѣдомства земскихъ учрежденій: завѣдываніе земскими повинностями, капиталами и имуществами, дѣла по обезпеченію народнаго продовольствія, земскіе пути сообщенія, взаимное земское страхованіе имуществъ, земскія лѣчебныя и благотворительныя заведенія, попеченіе объ общественномъ призрѣніи, о развитіи врачебной помощи и народнаго образованія, воспособленіе земледѣлію, торговлѣ и промышленности, участіе въ охранѣ народнаго здравія, предупрежденіе и пресѣченіе падежей скота, мѣры противъ пожаровъ и т. п.

Познакомимся теперь съ организаціей земскаго самоуправленія по Положенію 1864 года.

Земскія учрежденія дѣлятся на губернскія и уѣздныя. Тѣ и другія состоятъ изъ земскихъ собраній, которымъ принадлежитъ общая распорядительная власть и надзоръ за исполнительными органами, и земскихъ управъ, на которыхъ лежитъ непосредственное завѣдываніе дѣлами земскаго хозяйства и управленія.

Земскія собранія состоятъ изъ гласныхъ: уѣздные гласные избираются непосредственно избирательными собраніями, а губернскіе избираются уѣздными земскими собраніями изъ числа уѣздныхъ гласныхъ. При избраніи гласныхъ въ земскія собранія сословное начало было устранено, и всѣ избиратели были раздѣлены на три избирательныя коллегіи: 1) съѣздъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, 2)

съѣздъ городскихъ избирателей и 3) съѣзды выборныхъ отъ сельскихъ обществъ.

Сословное начало было замѣнено имущественнымъ цензомъ: въ первой коллегіи участвуютъ физическія и юридическія лица, владѣющія землею въ количествѣ, указанномъ для каждаго уѣзда, или недвижимою собственностью цѣнностью не ниже 15.000 р., или же промышленнымъ или хозяйственнымъ заведеніемъ соотвѣтствующей цѣнности. Тѣ лица, которыя владѣютъ меньшимъ имуществомъ, но стоящимъ не менѣе $^1/_{20}$ ценза, избираютъ на особыхъ собраніяхъ своихъ уполномоченныхъ, которые участвуютъ въ съѣздѣ 1-го разряда; къ нимъ присоединяются и уполномоченные отъ священнослужителей, владѣющихъ церковною землей.

Въ городскихъ съѣздахъ имѣютъ право голоса: лица, имѣющія купеческія свидѣтельства, владѣльцы промышленныхъ и торговыхъ заведеній съ годовымъ оборотомъ не менѣе 6.000 р. и владѣльцы недвижимыхъ имуществъ стоимостью отъ 500 р. въ городахъ съ населеніемъ менѣе 2.000 жителей и до 3.000 р. въ городахъ съ населеніемъ болѣе 10.000 жителей. Съѣзды для выбора гласныхъ отъ сельскихъ обществъ составляются изъ выборщиковъ, назначаемыхъ волостными сходами изъ своей среды. Для этихъ гласныхъ, какъ владѣльцевъ не личнаго, а мірского земельнаго имущества, опредѣленнаго ценза не было установлено.

Съѣзды землевладѣльцевъ и городскіе избираютъ гласныхъ только изъ своей среды, а сельскіе—какъ изъ своей среды, такъ и изъ среды членовъ съѣзда землевладѣльцевъ, а также и изъ мѣстныхъ православныхъ приходскихъ священнослужителей.

Такъ какъ въ эпоху введенія земскихъ учрежденій земельная собственность сосредоточивалась главнымъ образомъ въ рукахъ дворянства, то этому сословію досталось численное преобладаніе въ земскихъ собраніяхъ. Гласные избираются на 3 года.

Земскія собранія бываютъ очередныя, созываемыя одинъ разъ въ годъ, и чрезвычайныя, созываемыя по мѣрѣ надобности. Предсѣдательствуютъ въ губернскомъ земскомъ собраніи губернскій предводитель дворянства, а въ уѣздномъ—уѣздный предводитель дворянства. Въ земскія управы,—губернскія и уѣздныя,—выбираются лица исключительно изъ числа гласныхъ .Предсѣдатели уѣздныхъ управъ утверждаются губернаторомъ, а предсѣдатели губернскихъ управъ—министромъ внутреннихъ дѣлъ, члены же управъ вступаютъ въ должность

безъ всякаго утвержденія. Всѣ эти лица правами государственной службы не пользуются. Повѣрка дѣйствій земскихъ управъ и передача ихъ на усмотрѣніе судебныхъ мѣстъ принадлежатъ губернскому земскому собранію, отъ котораго зависитъ, съ утвержденія губернатора, и временное устраненіе членовъ управъ отъ должности. Отчеты земскихъ управъ подлежатъ разсмотрѣнію и окончательному утвержденію земскихъ собраній, уѣздныхъ и губернскихъ.

Такимъ образомъ, Положеніемъ 1864 г. было установлено, что земскія учрежденія въ кругу ввѣренныхъ имъ дѣлъ дѣйствуютъ самостоятельно. Правительственная власть, въ лицѣ губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ, надзирала за ихъ дѣйствіями главнымъ образомъ съ точки зрѣнія ихъ законности. По нѣкоторымъ предметамъ, точно указаннымъ въ законѣ, правительственная власть могла входить въ разсмотрѣніе земскихъ постановленій по существу и отказывать въ ихъ утвержденіи. Такія столкновенія должны были разрѣшаться сенатомъ.

Положеніе 1864 года о земскихъ учрежденіяхъ было создано въ періодъ начинавшейся реакціи. Ни Ланского ни Н. Милютина,— главныхъ представителей либеральнаго теченія въ высшей администраціи,—уже не было у власти: оба они были уволены въ отставку, въ угоду усилившейся при Дворѣ партіи крѣпостниковъ, сейчасъ же послѣ окончанія работъ по крестьянской реформѣ. Вмѣсто Ланского министромъ внутреннихъ дѣлъ былъ назначенъ Валуевъ, гибкій политикъ, поставившій себѣ невыполнимую задачу «примирить интересы всѣхъ». Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ вырабатывалось бюрократическимъ путемъ, безъ всякаго участія представителей общества, къ которому правительство послѣ крестьянской реформы стало снова относиться съ недовѣріемъ. Этимъ и объясняются нѣкоторые недостатки Положенія. Но эти недостатки нисколько не умаляютъ общаго историческаго значенія великой реформы. Съ этой точки зрѣнія прекрасную оцѣнку мы находимъ въ одной изъ статей М. Н. Каткова, принадлежавшаго въ 60-хъ годахъ къ числу тогдашнихъ либераловъ. Привѣтствуя въ «Московскихъ Вѣдомостяхъ» земство, какъ начало общественнаго безсословнаго самоуправленія, онъ говоритъ: «Законъ 1-го января имѣетъ особенную важность не по тѣмъ спеціальнымъ учрежденіямъ (собраніямъ и управамъ), которыя онъ создаетъ, а по тѣмъ началамъ, которыя онъ вызываетъ въ нашей народной организаціи. Въ этихъ то началахъ заключается его главное значеніе. До

сихъ поръ русскій народъ не имѣлъ совокупной организаціи; теперь онъ имѣетъ ее. До сихъ поръ мы имѣли отдѣльныя гражданскія состоянія, чуждыя другъ другу, раздроблявшія народъ или скрывавшія его единство и препятствовавшія теченію его жизни, теперь положено начало живой, цѣльной организаціи земства, основанной на всеобщемъ началѣ собственности. До сихъ поръ у насъ было замкнутое сословіе дворянъ-помѣщиковъ; теперь мы получаемъ вольную группу землевладѣльческихъ классовъ, къ которой будутъ принадлежать люди всѣхъ состояній при извѣстномъ размѣрѣ поземельной собственности и въ которой дворянство не просто войдетъ въ соприкосновеніе съ другими сословіями, но вступитъ въ органическую связь съ народомъ» *).

Но въ то время какъ представителямъ прогрессивной части общества земская реформа, при всѣхъ ея достоинствахъ, казалась лишь полумѣрой въ устройствѣ земскаго самоуправленія, крѣпостники видѣли въ всесословномъ характерѣ зе́мства, и особенно въ допущеніи «мужичья», прямое отраженіе революціонныхъ идей 1789 года и соціалистическаго, и даже коммунистическаго, движенія.

Начиная съ февраля 1865 г. постепенно стали открываться земскія учрежденія. Въ 1865—1866 гг. они были введены въ 27 губерніяхъ Европейской Россіи, а въ 1867—1875 еще въ 6 губерніяхъ, а также и въ Области Войска Донского; въ послѣдней, впрочемъ, въ 1882 г. они были отмѣнены.

Въ министерство Валуева земства фактически не пользовались тою самостоятельностью въ предоставленномъ ихъ завѣдыванію кругѣ дѣлъ, которая была для нихъ установлена Положеніемъ 1864 г. Кромѣ того, и отношеніе къ нимъ министерства было почти пренебрежительное, что выражалось, напримѣръ, въ оставленіи даже безъ всякаго отвѣта въ теченіе очень продолжительнаго времени многихъ ихъ ходатайствъ. Въ то же время и губернаторы нерѣдко проявляли произволъ въ своихъ дѣйствіяхъ по отношенію къ земству, при чемъ жалобы земствъ на ихъ незаконныя дѣйствія сплошь и рядомъ оставлялись безъ послѣдствій, а послѣ одного столкновенія съ администраціей петербургскія земскія учрежденія 1867 г. были даже временно закрыты, и дѣла ихъ переданы въ старыя присутственныя мѣста. Такое положеніе земствъ не измѣнилось и при преемникѣ Валуева—ген.-ад. Тимашевѣ, и въ 1870 г.

---

*) Цит. по соч. *Джаншіева*—«Эпоха великихъ реформъ», стр. 313.

тотъ же Катковъ, который такъ восторженно привѣтствовалъ учрежденіе земскаго самоуправленія, писалъ о немъ слѣдующее: «Земскія учрежденія представляютъ печальное зрѣлище. Гласные во многихъ мѣстахъ охладѣваютъ къ своему дѣлу, перестаютъ видѣть въ немъ серьезное дѣло государственнаго значенія, начинаютъ сомнѣваться въ его будущности; они замѣчаютъ въ правительственныхъ властяхъ какое-то глухое нерасположеніе къ этому созданію правительственной власти. Многія земскія собранія послѣдней сессіи шли вяло за малочисленностью гласныхъ; иныя вовсе не состоялись за неприбытіемъ узаконеннаго числа членовъ» *).

Несмотря, однако, на эти тяжелыя условія существованія, земскія учрежденія сдѣлали очень многое: они внесли экономію во многіе расходы сравнительно съ казеннымъ хозяйствомъ, изъ ничего создали народную школу, народную медицину, земское страхованіе и проч.; они создали, наконецъ, особую земскую статистику, составляющую гордость русской науки передъ Европою. Помимо всего этого, земскія учрежденія послужили школой политическаго воспитанія для общества и народа.

Въ царствованіе Александра III земскія учрежденія подверглись нѣкоторому преобразованію. Положеніе 12-го іюня 1890 года внесло въ ихъ организацію слѣдующія измѣненія.

Группировка избирателей по роду имущества была замѣнена распредѣленіемъ ихъ на сословныя группы: дворянскую, городскую и крестьянскую; при этомъ непосредственный выборъ крестьянскихъ гласныхъ волостными сходами замѣненъ выборомъ кандидатовъ, изъ числа которыхъ губернаторы , по отзывамъ земскихъ начальниковъ, назначаютъ гласныхъ въ земское собраніе. Представительство дворянскаго сословія было значительно усилено насчетъ другихъ сословій, особенно крестьянъ. Избирательныя права были сокращены: отъ участія въ выборахъ устранены лица, имѣющія купеческія свидѣтельства, и владѣльцы торговыхъ и промышленныхъ заведеній; священнослужители лишены и активнаго и пассивнаго избирательнаго права, а взамѣнъ этого епархіальному начальству предоставлено назначать въ составъ земскихъ собраній особыхъ депутатовъ отъ духовнаго вѣдомства; право участія въ избраніи уполномоченныхъ обусловлено обладаніемъ $^1/_{10}$ ценза. Провѣрка правильности выборовъ,

*) Ibidem, стр. 315.

производившаяся прежде земскими собраніями, передана въ вѣдѣніе губернскихъ по земскимъ дѣламъ присутствій, отъ которыхъ зависитъ какъ замѣна отдѣльныхъ, неправильно избранныхъ, гласныхъ кандидатами, такъ и отмѣна произведенныхъ выборовъ по всей ихъ совокупности. Численность гласныхъ губернскихъ собраній понижена съ 67 до 46. Наконецъ, въ составъ губернскихъ земскихъ собраній введены всѣ уѣздные предводители дворянства и городскіе головы уѣздныхъ городовъ.

По Положенію 12-го іюня 1890 г. усиленъ былъ правительственный надзоръ за земскимъ самоуправленіемъ. Теперь въ земскія должности могутъ быть избираемы не только гласные, но и лица, не состоящія въ числѣ гласныхъ, имѣющія право голоса на избирательныхъ собраніяхъ. Члены управы утверждаются въ должности губернаторомъ; «въ случаѣ надобности» министръ можетъ назначить членомъ управы и кого-либо не изъ гласныхъ, по своему усмотрѣнію. Предсѣдателямъ и членамъ управъ предоставлены права государственной службы. Дѣла объ отвѣтственности земскихъ должностныхъ лицъ возбуждаются теперь не только земскими собраніями, но и губернаторомъ, которому, по новому Положенію, предоставлено право ревизовать всѣ подвѣдомственныя земству учрежденія. Власть губернатора по отношенію къ земству вообще была значительно увеличена: постановленія земскихъ собраній не могутъ быть приводимы въ исполненіе, пока не утверждены губернаторомъ (или, по его представленію, министромъ внутреннихъ дѣлъ). Губернатору предоставлено разсматривать земскія постановленія не только съ точки зрѣнія законности и государственныхъ пользъ и нуждъ, какъ это было прежде, но и съ точки зрѣнія интересовъ мѣстнаго населенія, и останавливать тѣ постановленія, которыя, по его мнѣнію, явно нарушаютъ эти интересы. Весьма важнымъ нововведеніемъ было учрежденіе губернскихъ по земскимъ дѣламъ присутствій. Это учрежденіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ вице-губернатора, губернскаго предводителя дворянства, управляющаго казенною палатой, прокурора окружнаго суда, городского головы губернскаго города, предсѣдателя губернской земской управы и одного члена, избираемаго губернскимъ земскимъ собраніемъ изъ числа членовъ губернской земской управы или изъ числа гласныхъ. Губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе обсуждаетъ правильность и законность постановленій земскихъ учрежденій и разсматриваетъ правильность выборовъ.

Особый типъ мѣстнаго земско-хозяйственнаго управленія созданъ Положеніемъ 2 апрѣля 1903 года для девяти губерній Западной Россіи. Управленіе земскимъ хозяйствомъ въ каждой изъ этихъ губерній ввѣрено губернскому и уѣзднымъ комитетамъ по дѣламъ земскаго хозяйства съ распорядительной властью, а исполнительныя дѣйствія возложены на губернскую и на уѣздныя управы по дѣламъ земскаго хозяйства. Въ сложный составъ комитетовъ рядомъ съ высшими (губернскими) и подчиненными (уѣздными) должностными лицами разныхъ вѣдомствъ мѣстной администраціи входятъ и земскіе гласные, не менѣе двухъ отъ каждаго уѣзда, назначаемые по представленію губернатора министромъ внутреннихъ дѣлъ на три года изъ лицъ, имѣющихъ постоянное жительство въ уѣздѣ и владѣющихъ здѣсь недвижимымъ имуществомъ или торгово-промышленнымъ заведеніемъ. Въ губернскомъ комитетѣ предсѣдательствуетъ губернаторъ, въ уѣздныхъ — уѣздные предводители дворянства, назначаемые въ Западномъ краѣ правительствомъ. Предсѣдатель и члены губернской управы также назначаются министромъ и состоятъ на государственной службѣ*).

Въ заключеніе перечислимъ нѣкоторыя, наиболѣе важныя, мѣропріятія, осуществившіяся у насъ по почину земства. Нашъ перечень этихъ мѣропріятій, конечно, далеко не охватываетъ всей дѣятельности земства за почти полувѣковой періодъ его существованія.

Прежде всего, въ видахъ приведенія въ извѣстность цѣнности и доходности облагаемыхъ имуществъ и уравнительнаго распредѣленія земскихъ сборовъ, предприняты были обширныя статистическія работы, охватившія всѣ стороны хозяйственнаго быта населенія, главнымъ образомъ крестьянскаго. Земскому почину, главнымъ образомъ, обязаны своимъ осуществленіемъ такія важныя мѣропріятія, какъ пониженіе выкупныхъ платежей, учрежденіе крестьянскаго и земельнаго банка и др. Нѣкоторыя земства и сами оказывали крестьянамъ содѣйствіе въ покупкѣ земли. Съ половины 80-хъ годовъ земство обратило вниманіе на нужды сельскаго хозяйства, выписывая, напримѣръ, и распространяя въ народѣ улучшенныя земледѣльческія орудія, машины и сѣмена, создавая, въ лицѣ агрономическихъ смотрителей, цѣлую организацію для завѣдыванія дѣлами сельскаго хозяйства и устраивая экономическіе или сельско-хозяйственные совѣты. Особенное вниманіе обратили земства на развитіе кустарной промышленности. Въ виду ея поддержа-

*) *Ключевскій.*—«Краткое пособіе по русской исторіи», стр. 179—180.

нія земскія учрежденія стали заботиться и о болѣе цѣлесообразной организаціи труда, въ видѣ учрежденія, напримѣръ, «производительныхъ артелей», а также доставленіи кустарямъ кредита, о сбытѣ кустарныхъ издѣлій и о распространеніи между кустарями полезныхъ свѣдѣній. Въ видахъ развитія народнаго кредита земство способствовало устройству ссудо-сберегательныхъ товариществъ. Всего же больше сдѣлано земствомъ для распространенія народнаго образованія и для охраны народнаго здравія.

Крестьянскія учрежденія.

I

Во время подготовительныхъ работъ по крестьянской реформѣ возникъ весьма важный вопросъ о томъ, какъ должно быть устроено управленіе ими послѣ освобожденія. Вопросъ этотъ разсматривался не только въ редакціонныхъ комиссіяхъ, но и въ дворянскихъ комитетахъ по губерніямъ. При разсмотрѣніи этого вопроса,—такъ же какъ и при разсмотрѣніи вопроса о крестьянскихъ надѣлахъ,—въ дворянствѣ рѣзко обозначились двѣ партіи: либерально-настроенное, прогрессивное меньшинство, искренно стремившееся къ дѣйствительному и полному освобожденію крестьянъ, и консервативное большинство, старавшееся и послѣ освобожденія крестьянъ отъ крѣпостной зависимости сохранить за собою право вотчиннаго суда и полиціи надъ ними, что въ сущности дѣлало освобожденіе крестьянъ не дѣйствительнымъ, а фиктивнымъ. Вначалѣ партія дворянъ-крѣпостниковъ употребляла всѣ усилія для того, чтобы помѣшать отмѣнѣ крѣпостного права, уничтоженіе котораго, по ея увѣреніямъ, не только должно было совершенно разорить дворянство, но и грозило и самому государству всевозможными бѣдствіями: прекращеніемъ вывозной торговли, низведеніемъ Россіи на степень второстепенной державы и даже революціей. Потерявъ всякую надежду помѣшать осуществленію реформы, крѣпостники, естественно, стремились къ тому, чтобы и послѣ нея сохранить экономическую зависимость крестьянъ отъ помѣщиковъ. Надѣленіе крестьянъ въ собственность (при посредствѣ выкупа) только усадебною осѣдлостью и предоставленіе имъ только права пользованія (за извѣстныя повинности) полевыми участками и при этомъ сохраненіе за помѣщиками вотчиннаго суда и управленія,—такова была программа дворянъ-крѣпостниковъ. Ихъ

противники прекрасно понимали, что осуществленіе этой программы освободило бы только помѣщиковъ отъ всѣхъ лежавшихъ на нихъ обязанностей въ отношеніи къ крестьянамъ, подчинивъ послѣднихъ еще большему ихъ произволу.

Особенно обострилась борьба между этими двумя партіями среди тверского дворянства. Здѣсь, въ тверскомъ комитетѣ, либеральное дворянство, отстаивавшее интересы крестьянъ, во главѣ котораго стоялъ губернскій предводитель Унковскій, взяло верхъ. Благодаря, главнымъ образомъ, трудамъ тверского комитета, а также благодаря либеральной журналистикѣ, вопросъ о надѣлѣ крестьянъ землею и о выкупѣ надѣльной земли настолько уяснился, что сторонниками выкупа вскорѣ сдѣлались два такихъ вліятельныхъ дѣятеля по крестьянской реформѣ, какъ министръ внутреннихъ дѣлъ Ланской и предсѣдатель редакціонной комиссіи Ростовщевъ, стоявшіе прежде за предоставленіе крестьянамъ одного только права пользованія землею. Тверской комитетъ нашелъ поддержку въ рѣшеніи этого земельнаго вопроса и со стороны многихъ другихъ комитетовъ. Гораздо труднѣе было бороться съ стремленіями консервативнаго дворянства сохранить прежнія вотчинныя отношенія къ крестьянамъ при новомъ устройствѣ ихъ административнаго быта. Въ этомъ отношеніи вопросъ осложнялся тѣмъ, что, при отмѣнѣ вотчинныхъ правъ помѣщиковъ, крестьяне должны были перейти въ вѣдѣніе общей администраціи, что, при недостаткахъ послѣдней въ то время, могло только ухудшить ихъ положеніе. Несмотря на все зло крѣпостного права,—такъ разсуждалъ тверской комитетъ въ своей объяснительной запискѣ,—власть помѣщика, его мѣстное значеніе, его вліяніе и на крестьянъ и на должностныхъ лицъ служили все же, съ одной стороны, огромнымъ пособіемъ правительству въ управленіи, съ другой—ограничивали произволъ чиновниковъ. Съ уничтоженіемъ этой власти, останутся для управленія и охраненія порядка и спокойствія одни становые пристава. Въ чемъ же тогда будетъ заключаться ограниченіе произвола чиновниковъ? Крѣпостное право, глубоко пустившее корни во всѣхъ сферахъ русской жизни, проникло насквозь и служебную дѣятельность: если уничтожить помѣщичью власть надъ крестьянами, а все прежнее оставить по старому, это не будетъ уничтоженіемъ крѣпостного права, а только передачей его изъ рукъ помѣщиковъ въ руки чиновниковъ. Это будетъ раздѣленіемъ всѣхъ сословій въ государствѣ на два враждебные лагеря: на лагерь полн

правныхъ чиновниковъ, вооруженныхъ всею необузданностью произвола, и безгласныхъ жителей *).

Такъ возникалъ самъ собою вопросъ о реформѣ мѣстнаго управленія, какъ о неизбѣжномъ слѣдствіи крестьянской реформы.

При рѣшеніи этого вопроса либеральное дворянство приходило къ выводу о необходимости системы мѣстнаго самоуправленія. Въ основаніе этой системы тверской комитетъ кладетъ, начиная съ волостного управленія, всесословность, съ нѣкоторымъ преобладвніемъ дворянскаго элемента. Во главѣ мелкой земской единицы, всесословной волости, долженъ былъ стоять волостной попечитель, а во главѣ уѣзда—уѣздный предводитель, избираемые волостнымъ и уѣзднымъ собраніями, вѣдающими всѣ мѣстныя дѣла по управленію и суду. Чтобы самоуправленіе имѣло какое-либо значеніе,—сказано было въ запискѣ тверского комитета,—надобно, чтобы интересы населенія были соединены, а не разъединены, чтобы интересы различныхъ слоевъ общества не находились въ борьбѣ, какъ это случается при раздѣленіи ихъ по сословіямъ. Только при такой общности можетъ создаться общественное мнѣніе.

Таковъ былъ взглядъ либеральной части дворянства на устройство крестьянскаго быта послѣ уничтоженія крѣпостного права: по этому взгляду крестьяне, какъ полноправные граждане, должны были зажить общею жизнью съ другими сословіями. Этого требовала, по мнѣнію тверского комитета, не только справедливость, но и простой практическій расчетъ: устранить народный элементъ въ мѣстномъ управленіи значило, по его мнѣнію, положить революціонное начало въ самомъ основаніи общества, и предоставленіе крестьянству участія въ мѣстномъ управленіи имѣло значеніе «предохранительнаго клапана въ паровомъ котлѣ».

Но эти, вполнѣ благонамѣренныя, соображенія представлялись дворянамъ-крѣпостникамъ революціонными. Въ своемъ коллективномъ заявленіи правительству, такъ называемые «депутаты второго приглашенія», вызванные въ Петербургъ отъ дворянскихъ комитетовъ, между прочимъ, писали: «мы съ трудомъ можемъ вообразить, какъ будетъ управляться нынѣшнее крѣпостное населеніе, распредѣленное на 10,000 какихъ-то республикъ, съ избраннымъ отъ сохи начальствомъ, которое вступаетъ въ отправленіе должностей по волѣ народа

*) *Джаншіевъ*, стр. 155—156.

и, не будучи въ силахъ сохранить, благодаря демократическому своему строю, общественный порядокъ, будетъ развивать въ членахъ общины коллективную оппозицію противъ должностныхъ лицъ». Среди дворянъ-крѣпостниковъ находились такіе, которые не стѣснялись обвинять составителей проекта о мѣстномъ самоуправленіи, съ привлеченіемъ къ участію въ немъ крестьянства, въ томъ, что они «предлагаютъ сдѣлать судорожные революціонные скачки, которые угрожаютъ породить въ нашемъ отечествѣ тѣ же революціонныя сцены, которымъ нельзя не ужасаться, читая новѣйшую исторію Франціи».

Но всѣ усилія крѣпостнической дворянской партіи сохранить за собою вотчинныя права надъ крестьянами остались тщетными. Александръ II,—по выраженію Ростовцева, «создавшій русскій народъ, котораго доселѣ въ нашемъ отечествѣ не существовало»,—вслѣдъ за крестьянскою реформою установилъ земское самоуправленіе съ участіемъ въ немъ и крестьянства, ввелъ всесословный судъ, а крестьянскимъ сельскимъ обществамъ предоставилъ свое сословное самоуправленіе, освободивъ ихъ отъ всякой зависимости отъ помѣщиковъ. Руководителями дѣятельностью сельскихъ и волостныхъ крестьянскихъ учрежденій явились принадлежавшіе къ мѣстному дворянству мировые посредники, которые вмѣстѣ съ тѣмъ должны были руководить и опредѣленіемъ отношеній крестьянъ къ ихъ бывшимъ помѣщикамъ при введеніи Положеній 19-го февраля 1861 года. Въ 1874 году должность мировыхъ посредниковъ была упразднена, и крестьянскія учрежденія были предоставлены самимъ себѣ, и только спустя 15 лѣтъ, въ царствованіе Александра III, въ 1889 году, надъ ними создана была опека съ учрежденіемъ должности земскихъ участковыхъ начальниковъ.

Теперь, послѣ этихъ предварительныхъ замѣчаній, познакомимся съ современнымъ состояніемъ крестьянскихъ учрежденій.

II.

Крестьянскія учрежденія распадаются на двѣ категоріи: 1) учрежденія крестьянскаго сословнаго самоуправленія и 2) органы надзора за ними.

Первыя раздѣляются на а) органы сельскихъ обществъ и в) органы волостей.

Сельское общество есть единица преимущественно хозяйственная. Она составляетъ юридическое лицо, владѣющее полученною при уничтоженіи крѣпостного права надѣльною землею, гдѣ существуетъ общинное землевладѣніе, или общими угодьями (выгонами и друг.), гдѣ существуетъ землевладѣніе подворное. Органами сельскаго общества являются сельскій сходъ и сельскій староста. Сельскій сходъ, подъ предсѣдательствомъ старосты, состоитъ изъ всѣхъ домохозяевъ, безъ различія пола и возраста. Вѣдѣнію сельскаго схода, рѣшающаго всѣ вопросы большинствомъ голосовъ, подлежатъ дѣла хозяйственныя и административныя. Къ первымъ относятся: передѣлы земли, пріемъ и увольненіе членовъ общества, дѣла о семейныхъ раздѣлахъ; ко вторымъ: выборъ должностныхъ лицъ (сельскій староста, сборщикъ податей, смотритель хлѣбнаго магазина, сельскій писарь и друг.) и принятіе отъ нихъ отчетовъ, раскладка податей и повинностей, установленіе мірскихъ сборовъ на общіе расходы, дѣла продовольственныя и проч. *)

Староста является предсѣдателемъ сельскаго схода, подготовляетъ для него дѣла и приводитъ въ исполненіе его постановленія. Кромѣ того, его должность носитъ и полицейскій характеръ: онъ является блюстителемъ благочинія и порядка, задерживаетъ бродягъ и бѣглыхъ, производитъ дознанія по преступленіямъ до прибытія чиновъ мѣстной полиціи. Онъ имѣетъ право подвергать подвѣдомственныхъ ему лицъ за маловажные поступки наказаніямъ помимо суда: назначенію на общественныя работы до 2 дней, денежному взысканію до 1 руб. и аресту до 2 дней.

Сельскому сходу предоставляется право ходатайствовать объ удаленіи порочныхъ лицъ изъ своей среды. Эти лица, послѣ состоявшагося о нихъ сельскаго приговора, ссылаются администраціей въ отдаленныя мѣстности.

Волость, состоящая изъ нѣсколькихъ сельскихъ обществъ, является единицей не хозяйственно-административной, а только административной.

---

*) Послѣ отмѣны подушной подати и рекрутской повинности на крестьянахъ остаются за круговою отвѣтственностью слѣдующія повинности: 1) *дорожная* (починка дорогъ), 2) *подводная* (поставка подводъ для нуждъ администраціи), 3) *пожарная* (тушеніе главнымъ образомъ лѣсныхъ пожаровъ), 4) *этапная* (препровожденіе арестантовъ въ предѣлахъ уѣзда) и 5) *полицейская* (отбываніе низшихъ полицейскихъ должностей, сотскихъ и десятскихъ).

На волостномъ управленіи лежитъ забота объ исполненіи повинностей, возложенныхъ на крестьянъ, надзоръ за сельскими должностными лицами и помощь мѣстной полиціи. Органы волостного управленія слѣдующіе: волостной сходъ, волостное правленіе, волостной старшина, волостной писарь, сотскіе и десятскіе, волостной судъ.

Въ волостномъ сходѣ принимаютъ участіе крестьяне, избранные отъ каждаго сельскаго общества, по одному отъ десяти дворовъ. Волостной сходъ рѣшаетъ дѣла, исключительно касающіяся волостного управленія: выборъ должностныхъ лицъ, назначеніе имъ содержанія, установленіе мірскихъ сборовъ для несенія расходовъ волостного управленія и для исполненія повинностей.

Волостное правленіе состоитъ изъ волостного старшины, всѣхъ сельскихъ старостъ и помощниковъ старшины. Это—лишь совѣщательное учрежденіе. Весьма немногія дѣла по закону подлежатъ коллегіальному рѣшенію волостныхъ правленій. Но вообще можно сказать, что всѣ дѣла фактически рѣшаются волостнымъ старшиной и волостнымъ писаремъ самостоятельно.

Низшими органами волостной полиціи являются сотскіе и десятскіе, находящіеся въ полномъ распоряженіи представителей мѣстной полиціи, урядниковъ и становыхъ приставовъ.

Являясь предсѣдателемъ и исполнителемъ постановленій волостного схода, волостной старшина въ то же время обязанъ безпрекословно исполнять всѣ законныя требованія земскаго начальника, судебнаго слѣдователя, мѣстной полиціи и вообще всѣхъ установленныхъ властей по предметамъ ихъ вѣдомства.

Прежде волостному старшинѣ были подвѣдомственны только лица, принадлежащія къ волости и приписанныя къ ней. Въ царствованіе Александра III установился порядокъ, по которому волостныя учрежденія превратились изъ органовъ чисто-сословныхъ въ территоріальные: теперь полномочія волостного старшины простираются на все податное населеніе, живущее въ предѣлахъ волости, т. е. и на лицъ, не приписанныхъ къ сельскимъ обществамъ. Волостныя учрежденія теперь обслуживаютъ все населеніе уѣзда и завалены множествомъ работы, не относящейся собственно къ волости (напримѣръ, наблюденіе за состояніемъ путей сообщенія, сношенія съ должностными лицами уѣзда, врученіе повѣстокъ и проч.).

Органами надзора за крестьянскими сословными учрежденіями

являются: а) земскіе начальники, в) уѣздные ихъ съѣзды и с) губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія*).

Изъ этихъ трехъ органовъ наибольшее значеніе имѣютъ земскіе начальники, какъ лица, состоящія въ непосредственныхъ отношеніяхъ къ органамъ сельскаго управленія и вообще ко всему крестьянству. О нихъ мы поговоримъ подробнѣе, при чемъ будемъ имѣть въ виду не только ихъ административныя, но и судебныя функціи. При этомъ предварительно сообщимъ нѣсколько свѣдѣній по исторіи вопроса о преобразованіи крестьянскаго управленія.

III.

Мысль о необходимости поставить надъ крестьянскимъ самоуправленіемъ особыхъ должностныхъ лицъ, вооруженныхъ и административною и судебною властью, возникла еще въ началѣ 80-хъ годовъ прошлаго вѣка при слѣдующихъ обстоятельствахъ.

Въ концѣ 1881 года была образована, подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря М. С. Каханова, внѣвѣдомственная комиссія для разсмотрѣнія всѣхъ предположеній земскихъ собраній, которымъ еще въ декабрѣ 1880 года было поручено обсудить вопросъ о преобразованіи крестьянскаго управленія, и для составленія проекта новаго губернскаго и уѣзднаго управленія. Эта комиссія выдѣлила изъ себя «совѣщаніе»,—родъ подкомиссіи,—въ составъ котораго вошли: самъ Кахановъ, ревизовавшіе передъ тѣмъ губерніи сенаторы и нѣкоторые «свѣдущіе люди» изъ мѣстныхъ дѣятелей (преимущественно предводители дворянства). «Совѣщаніе» это работало болѣе двухъ лѣтъ и выработало полный проектъ преобразованія всего мѣстнаго управленія.

Въ основу проекта были положены предположенія о новомъ устройствѣ поземельной общины, сельскаго общества и волости, весьма существенно измѣнявшія весь строй крестьянскаго самоуправленія. Совѣщаніе предполагало сохранить черты спеціально крестьянскаго установленія лишь за поземельно-хозяйственными союзами крестьянъ подъ названіемъ «поземельныхъ общинъ» и «поземельныхъ союзовъ»

---

*) *Лазаревскій*.—«Лекціи по рус. госуд. праву», т. 1, глава—«Крестьянскія учрежденія».

участковыхъ владѣльцевъ; сельскія же общества, въ составъ которыхъ вводились всѣ обитатели деревень, независимо отъ принадлежности ихъ къ тому или другому сословію, должны были стать по мысли совѣщанія первою ячейкой мѣстнаго всесословнаго самоуправленія. Волости совѣщаніе придавало чисто территоріальное значеніе административнаго подраздѣленія уѣзда и во главѣ ея ставило особое должностное лицо, «волостеля», выбираемаго уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. Такимъ образомъ волость, по проекту совѣщанія, не только утратила бы свой сословный характеръ, но и вообще не являлась бы особою самоуправляющеюся единицей. Признавая обособленныя крестьянскія учрежденія анахронизмомъ, потерявшимъ всякій смыслъ, не только ненужнымъ для охраны дѣйствительныхъ интересовъ крестьянъ, но даже во многихъ отношеніяхъ вреднымъ именно съ точки зрѣнія истинныхъ нуждъ и интересовъ крестьянства, совѣщаніе находило совершенно излишнимъ существованіе какихъ-либо спеціальныхъ учрежденій для завѣдыванія крестьянскимъ дѣломъ. Разрѣшеніе дѣлъ, касающихся крестьянскихъ поземельныхъ союзовъ, по проекту совѣщанія, распредѣлялось между волостями, общимъ уѣзднымъ управленіемъ и мировыми судьями. Волостной судъ не упразднялся, но преобразовывался въ учрежденіе, аналогичное польскимъ всесословнымъ гминнымъ судамъ, подъ предсѣдательствомъ мирового судьи, и съ тѣмъ, что второю инстанціей по отношенію къ нему являлся бы съѣздъ мировыхъ судей.

Главный смыслъ преобразованій, намѣченныхъ совѣщаніемъ, заключался, такимъ образомъ, въ уничтоженіи сословной обособленности крестьянства въ административномъ отношеніи. Но такое направленіе совѣщанія не встрѣтило сочувствія въ средѣ самой комиссіи, когда засѣданія ея возобновились осенью 1884 года, при чемъ сама Кахановская комиссія была пополнена значительнымъ количествомъ свѣдущихъ лицъ, изъ числа мѣстныхъ дѣятелей, главнымъ образомъ, губернаторовъ разныхъ губерній и предводителей дворянства. Къ этому времени реакція въ высшихъ правительственныхъ сферахъ, начавшаяся послѣ 1-го марта, окончательно опредѣлилась и чрезвычайно усилилась. По докладу министра внутреннихъ дѣлъ гр. Д. А. Толстого,—въ 1882 г. замѣнившаго гр. Игнатьева, при которомъ образована была комиссія Каханова,—комиссія была упразднена, а ея матеріалы переданы въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Здѣсь, при гр. Толстомъ, установился взглядъ, по которому причиной всѣхъ

внутреннихъ потрясеній въ государствѣ считался тотъ безсословный строй, который созданъ былъ реформами шестидесятыхъ годовъ, особенно реформами земской и судебной. Эти реформы, по взгляду гр. Толстого и его сотрудниковъ, создали безсословное общество, такъ называемую интеллигенцію, отличительною чертою котораго являлась безпочвенность, отчужденіе отъ народа и отъ его національныхъ особенностей. Въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ началась работа для составленія проекта преобразованій въ мѣстномъ управленіи. Результатомъ этой работы и явился проектъ объ учрежденіи должности земскихъ начальниковъ съ административно-судебною властью*). При разсмотрѣніи этого проекта въ Государственномъ Совѣтѣ онъ встрѣтилъ весьма сильную оппозицію со стороны многихъ его членовъ; въ противовѣсъ ему былъ выдвинутъ другой проектъ А. А. Абазы (бывшаго въ концѣ царствованія Александра II министромъ финансовъ), который предлагалъ дать административную власть въ уѣздахъ мировымъ судьямъ, по примѣру англійскихъ. Въ то же время въ числѣ возраженій противъ учрежденія новой должности указывалось на непосильность для населенія расходовъ, вызываемыхъ необходимостью содержать наряду съ мировыми судьями и земскихъ начальниковъ. Эти возраженія навели императора Александра III, вполнѣ раздѣлявшаго точку зрѣнія гр. Толстого, на мысль о желательности упраздненія мировыхъ судей, съ тѣмъ, чтобы ихъ компетенція была распредѣлена между земскими начальниками, волостными и окружными судами. Упраздненіе мировыхъ судей, въ глазахъ императора Александра III, представлялось удобнымъ еще и потому, что уменьшая издержки населенія, оно въ то же время освобождало довольно обширный контингентъ лицъ, могущихъ занять мѣста земскихъ начальниковъ. Остановившись на этомъ компромиссѣ, императоръ повелѣлъ сдѣлать соотвѣтствующія измѣненія въ первоначальномъ проектѣ и поторопиться скорѣйшимъ окончаніемъ всего дѣла. Воля императора, шедшая въ разрѣзъ съ мнѣніемъ большинства Государственнаго Совѣта, была исполнена, и 12-го іюля 1889 г. было издано Положеніе о земскихъ начальникахъ.

---

*) По этому проекту ихъ судебная власть ограничивалась тѣми мелкими судебно-полицейскими дѣлами, которыя по положенію 19 февраля ввѣрены были мировымъ посредникамъ.

Институтъ земскихъ начальниковъ долженъ былъ, съ одной стороны, возстановить и укрѣпить сословный строй въ Россіи, поколебленный реформами 60-хъ годовъ; съ другой стороны, онъ долженъ былъ создать въ рукахъ помѣстнаго дворянства крѣпкую и вмѣстѣ съ тѣмъ близкую къ народу власть, которая могла бы поддержать, при помощи всесторонней опеки и руководительства крестьянами въ ихъ хозяйственномъ и гражданскомъ быту, падающее хозяйство и благосостояніе народа *).

IV.

Положеніе о земскихъ участковыхъ начальникахъ было издано 12 іюля 1889 года, а въ декабрѣ того же года были утверждены и правила о производствѣ ими судебныхъ дѣлъ. Должности участковыхъ и добавочныхъ мировыхъ судей были упразднены.

Земскій начальникъ дѣйствуетъ въ извѣстной части территоріи уѣзда, образующей земскій участокъ, въ составъ котораго могутъ быть, кромѣ сельскихъ обществъ, включены и уѣздные города. По Положенію о земскихъ начальникахъ, они назначались министромъ внутреннихъ дѣлъ,—по представленію губернаторовъ, входившихъ въ совѣщаніе по этому вопросу съ губернскими и уѣздными предводителями дворянства,—изъ лицъ съ высшимъ или среднимъ образованіемъ, принадлежащихъ къ мѣстному дворянству и имѣющихъ,—за собою или за женою,—не менѣе $^1/_2$ того ценза, который требуется для участія въ избраніи гласныхъ въ уѣздное земское собраніе. Но затѣмъ, въ видѣ временной мѣры, министру предоставлено было назначать земскими начальниками всѣхъ вообще лицъ, которыя «по имѣющимся о нихъ свѣдѣніямъ, оказываются достойными занять эту должность и обладающими достаточными для этого познаніями».

Административныя функціи земскихъ начальниковъ заключаются въ слѣдующемъ.

На нихъ возложены дѣла по поземельному устройству сельскихъ обывателей (напримѣръ, по отводу угодій, обязательному ихъ разверстанію, перенесенію крестьянскихъ усадебъ и проч.). Постановленія земскихъ начальниковъ по этимъ дѣламъ могутъ быть обжалованы

*) *Корниловъ.*—«Крестьянская реформа», стр. 234—240.

въ губернскія присутствія. Въ то время, какъ мировые посредники были блюстителями лишь формальной правильности общественныхъ приговоровъ, земскому начальнику предоставлено пріостанавливать исполненіе всякаго приговора сельскаго или волостного схода и представлять его съ своимъ заключеніемъ въ уѣздный съѣздъ. Земскому начальнику предоставлены широкія полномочія по надзору за должностными лицами крестьянскаго самоуправленія, съ правомъ не только налагать на нихъ взысканія и разбирать приносимыя на нихъ жалобы, но и временно устранять ихъ (не исключая и волостныхъ судей) отъ должностей и входить въ уѣздный съѣздъ съ представленіемъ о совершенномъ увольненіи ихъ отъ службы или о преданіи ихъ суду. На земскихъ начальниковъ возложено попеченіе о хозяйственномъ благоустройствѣ и нравственномъ преуспѣяніи крестьянъ его участка, по предметамъ вѣдомства сельскихъ и волостныхъ сходовъ. Во время отсутствія на мѣстѣ уѣзднаго исправника и станового пристава земскій начальникъ несетъ и всѣ обязанности полицейской власти.

Судебная власть земскаго начальника простирается какъ на гражданскія, такъ и на уголовныя дѣла.

Изъ гражданскихъ дѣлъ земскому начальнику,—какъ и городскому судьѣ,—подсудны: 1) иски на сумму не свыше 500 руб., вытекающіе изъ условій сельскаго быта (напримѣръ, о наймѣ земельныхъ угодій, о личномъ наймѣ на сельскія работы и проч.), 2) иски по всякимъ другимъ дѣламъ на сумму не свыше 300 руб., 3) иски о личныхъ обидахъ, 4) иски о возстановленіи нарушеннаго владѣнія, когда со времени нарушенія прошло не болѣе 6-ти мѣсяцевъ, 5) по взаимному соглашенію тяжущихся на разбирательство земскаго начальника могутъ переходить и дѣла, подсудныя волостному суду. Апелляціонныя жалобы приносятся уѣздному съѣзду, въ мѣсячный срокъ, на рѣшенія земскаго начальника по всѣмъ искамъ, цѣна которыхъ превышаетъ 30 руб., или которые не подлежатъ оцѣнкѣ.

Въ сферѣ уголовнаго производства земскому начальнику,—какъ и городскому судьѣ,—подсудны проступки, предусмотрѣнные въ Уставѣ о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями,—за исключеніемъ дѣлъ о кражѣ со взломомъ,—а также нѣкоторыя нарушенія питейнаго устава (напримѣръ, безпатентная продажа вина). Вообще, сравнительно съ мировыми судьями, судебная власть земскихъ начальниковъ и городскихъ судей по уголовнымъ дѣламъ умалена въ томъ отно-

шеніи, что имъ не предоставлено права приговаривать къ тюремному заключенію на срокъ свыше одного года *). Эти дѣла отошли къ уѣзднымъ членамъ окружного суда. Приговоры земскаго начальника подлежатъ обжалованію, когда обвиняемый приговоренъ къ денежному взысканію свыше 15 руб. или къ аресту свыше 3 дней и когда присужденное вознагражденіе за вредъ и убытки превышаетъ 30 руб.

Земскій начальникъ разрѣшаетъ пререканія о подсудности, возникающія между волостными судами. Ни одинъ приговоръ волостного суда о тѣлесномъ наказаніи не можетъ быть исполненъ безъ разрѣшенія земскаго начальника, который можетъ замѣнить его другимъ взысканіемъ (напримѣръ, выговоромъ или денежнымъ штрафомъ). Всѣ жалобы на рѣшенія волостного суда приносятся земскому начальнику въ 30-дневный срокъ. Однѣ изъ нихъ земскій начальникъ, въ теченіе двухъ недѣль, представляетъ обязательно на разсмотрѣніе уѣзднаго съѣзда, другія же — лишь въ томъ случаѣ, когда онъ найдетъ, что рѣшеніе волостного суда явно неправосудно или постановлено съ нарушеніемъ предѣловъ власти, предоставленной волостнымъ судамъ. Уѣздный съѣздъ или оставляетъ рѣшеніе волостного суда въ силѣ, или постановляетъ новое рѣшеніе по существу, или же передаетъ дѣло въ другой волостной судъ для новаго разсмотрѣнія и рѣшенія. Рѣшенія уѣзднаго съѣзда могутъ быть обжалованы, въ кассаціонномъ порядкѣ, въ губернское присутствіе.

Положеніе о земскихъ начальникахъ дѣйствуетъ въ 32 губерніяхъ Европейской Россіи.

Уѣздный съѣздъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ всѣхъ земскихъ начальниковъ уѣзда, предсѣдателя уѣздной земской управы, уѣзднаго исправника и, по дѣламъ его вѣдомства, податного инспектора. По дѣламъ административнымъ функціи уѣзднаго съѣзда сводятся къ разрѣшенію въ первой инстанціи (по представленіямъ земскихъ начальниковъ) нѣкоторыхъ дѣлъ и къ разсмотрѣнію жалобъ на постановленія земскихъ начальниковъ, допускающія обжалованіе. Высшую въ губерніи инстанцію для крестьянскихъ учрежденій, съ правами надзора за ихъ дѣятельностью, составляетъ губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе, состоящее, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ выс-

*) Кража со взломомъ, напримѣръ, наказуется тюремнымъ заключеніемъ на $1^1/_2$ года.

шихъ должностныхъ лицъ губернской администраціи и суда съ двумя «непремѣнными членами», назначаемыми губернаторомъ изъ мѣстнаго дворянства въ порядкѣ и на условіяхъ назначенія земскихъ начальниковъ. Постановленія губернскихъ присутствій, по общему правилу, почитаются окончательными и никакому обжалованію не подлежатъ. Лишь по дѣламъ о поземельномъ устройствѣ крестьянъ возможны жалобы во 2-й департаментъ сената и по дѣламъ объ отвѣтственности земскихъ начальниковъ — министру внутреннихъ дѣлъ.

Въ заключеніе приведемъ мнѣніе одного изъ современныхъ нашихъ изслѣдователей русскаго государственнаго права о томъ значеніи института земскихъ начальниковъ, какое онъ имѣлъ для крестьянскаго самоуправленія.

«Законъ 1889 г., — говоритъ г. Лазаревскій, — предоставляетъ земскому начальнику право подвергать, безъ всякаго формальнаго производства, всѣхъ вообще крестьянъ за исполненіе его законныхъ требованій аресту не свыше 3 дней и штрафу не свыше 6 руб., а должностныхъ лицъ сельскаго и волостного управленія — аресту не свыше 7 дней и штрафу не свыше 5 руб. Такъ какъ эти постановленія земскихъ начальниковъ никакому обжалованію не подлежатъ, то фактически все крестьянское населеніе оказалось въ полной зависимости отъ земскихъ начальниковъ, и такимъ образомъ и та тѣнь самостоятельности, которая закономъ формально была оставлена за органами крестьянскаго самоуправленія, на дѣлѣ оказалась уничтоженной». *)

---

*) *Лазаревскій.*—«Лекціи по рус. госуд. праву», Т. II, стр. 275. Надо добавить, что указомъ 5 окт. 1906 г. отмѣнено право земскихъ начальниковъ подвергать взысканіямъ безъ формальнаго производства крестьянъ, не принадлежащихъ къ числу должностныхъ лицъ сельскаго и волостного управленія.

Судоустройство и Судопроизводство.

I

До призванія князей судебная власть принадлежала вѣчу. Со времени Рюриковичей князья пріобрѣтаютъ надъ покоренными общинами право суда и либо сами рѣшаютъ тяжбы, либо поручаютъ судъ и расправу своимъ намѣстникамъ и волостелямъ. Въ производствѣ суда попрежнему участвовала и община, выбиравшая изъ своей среды для участія въ разсмотрѣніи дѣлъ лучшихъ людей («судные мужи», «цѣловальники»).

Намѣстникамъ обыкновенно были подсудны цѣлые уѣзды съ городами, станами и волостями, волостелямъ — отдѣльныя волости. Намѣстники и волостели поручали производство суда по станамъ своимъ тіунамъ. Иногда право суда отдавалось князьями на откупъ. Судъ вездѣ былъ единоличный и окончательный; въ сомнительныхъ случаяхъ тіунъ докладывалъ дѣло намѣстнику, а намѣстникъ — князю; но объ инстанціяхъ, въ современномъ смыслѣ этого слова, не было и рѣчи. Нѣкоторые города и области были раздѣлены между нѣсколькими князьями, изъ которыхъ каждый держалъ своего намѣстника. Если возникало дѣло между лицами, подсудными разнымъ намѣстникамъ, то оно разбиралось «смѣстнымъ» судомъ. Духовнымъ судамъ, на основаніи жалованныхъ князьями грамотъ, были подсудны дѣла по религіознымъ преступленіямъ, а также дѣла по тяжбамъ лицъ, подвѣдомственныхъ церкви. Многимъ вотчинникамъ, а также церквамъ и монастырямъ жаловалось князьями освобожденіе отъ намѣстничьяго суда и право судиться у самого князя и для суда и расправы въ своихъ вотчинахъ ставить особыхъ приказчиковъ, своихъ намѣстниковъ и волостелей. Наконецъ, въ такъ называемыхъ сѣверно-русскихъ

Пособія: *Бѣляевъ*—«Лекціи по исторіи рус. законодательства», *Ивановскій*—«Русское государственное право», т. I, вып. 3. Казань 1896 г., *Джаншіевъ*—«Эпоха великихъ реформъ», *Гессенъ*—«Судебная реформа».

«народоправствахъ» (Новгородъ, Псковъ, Вятка) до самаго ихъ паденія существовали суды, организованные на общинныхъ началахъ.

Съ окончаніемъ объединенія Руси московское правительство принимается за организацію единообразнаго для всего государства суда и управленія. Особенно важны въ этомъ отношеніи три момента, совпадающіе съ изданіемъ трехъ древне-русскихъ кодексовъ: Судебника Іоанна III, Судебника Іоанна IV и Уложенія Алексѣя Михайловича.

II.

Судебникъ Іоанна III дѣлитъ судъ на три вида: 1) судъ великаго князя, 2) судъ боярскій и 3) судъ намѣстничій и волостельскій. Отдѣльно отъ нихъ стоялъ еще судъ святительскій, независимый судъ, которому было подчинено все духовенство и всѣ лица церковнаго вѣдомства. Названные три вида суда составляли не что иное, какъ степени, или инстанціи, одного и того же суда. Изъ нихъ низшею степенью былъ намѣстничій судъ, среднею —боярскій, а высшею—великокняжескій. Главное различіе этихъ судовъ заключалось не въ родѣ дѣлъ, подлежавшихъ имъ, а въ составѣ суда и въ количествѣ судныхъ пошлинъ. Разсмотримъ каждый изъ этихъ видовъ суда отдѣльно.

Намѣстничій, или волостельскій, судъ состоялъ изъ намѣстника (въ городахъ) или волостеля (въ уѣздахъ), какъ представителей правительственной власти, и дворскаго, старосты и «лучшихъ» людей, какъ представителей общества. Ни намѣстникъ ни волостель безъ дворскаго, старосты и «лучшихъ людей» судить не могли. Далѣе, къ составу намѣстничьяго суда принадлежали: тіунъ, на которомъ лежало начальное производство судебнаго дѣла, и дьякъ, занимавшійся письмоводствомъ.

Боярскій судъ состоялъ изъ боярина, или окольничаго, и дьяка; представители же отъ земщины здѣсь были тѣ же, какіе и на намѣстничьемъ судѣ, потому что судъ боярскій былъ только высшею инстанціей для суда намѣстничьяго.

Судъ великаго князя составлялъ послѣднюю высшую инстанцію. На этомъ судѣ присутствовалъ или самъ великій князь, или его сынъ, или бояринъ, котораго назначалъ великій князь. Кромѣ того, на этомъ судѣ были еще дьякъ и подьячій, а при выдачѣ «правыхъ» и другихъ грамотъ,—и печатникъ.

Что касается судопроизводства, то, оставляя въ сторонѣ различныя его формальности, остановимся лишь на такъ называемыхъ «судебныхъ доказательствахъ». Такими доказательствами признавались: 1) письменные документы, 2) свидѣтельскія показанія, 3) крестное цѣлованіе и 4) «поле», или судебный поединокъ.

Относительно письменныхъ доказательствъ мы знаемъ только, что они признавались на судѣ; но какіе именно документы признавались доказательствами, что требовалось для удостовѣренія ихъ подлинности,—этого судебникъ Іоанна III не опредѣляетъ: рѣшать это предоставлялось, повидимому, самимъ судьямъ. Отъ свидѣтелей Судебникъ требовалъ, чтобы они были очевидцами и говорили правду, а иначе они платили искъ истцу и всѣ издержки по суду. По вызовѣ въ судъ свидѣтели немедленно должны были являться, не разбирая, могутъ или не могутъ они свидѣтельствовать; въ противномъ случаѣ съ нихъ взыскивались всѣ убытки истца и всѣ пошлины и издержки по суду. Показаніе свидѣтелей имѣло такую силу, что если они не подтверждали показаній истца, то онъ проигрывалъ искъ. Они даже имѣли право требовать для подтвержденія своихъ показаній судебнаго поединка съ другими свидѣтелями, съ истцомъ или съ отвѣтчикомъ.

Крестное цѣлованіе допускалось только въ случаѣ спора между русскими и чужеземцами, при чемъ предоставлялось на волю отвѣтчика, самому ли цѣловать крестъ или предоставить это истцу. Между русскими крестное цѣлованіе допускалось только тогда, когда не было другихъ доказательствъ, или когда истецъ или отвѣтчикъ отвергали показанія свидѣтелей противной стороны.

Судебный поединокъ («поле») долженъ былъ происходить въ присутствіи окольничаго или дьяка, которые, пріѣхавъ на поле, должны были спросить у бойцовъ, кто у нихъ «стряпчіе», или «поручники», и приказывали этимъ лицамъ присутствовать при поединкѣ, но никакого оружія при себѣ не держать; людей постороннихъ дьякъ и окольничій должны были удалять, а въ случаѣ сопротивленія—отсылать ихъ въ тюрьму. Судебникъ допускаетъ поединокъ не только между истцомъ и отвѣтчикомъ, но и между ихъ свидѣтелями. Если истцомъ или отвѣтчикомъ былъ старый, или малолѣтній, или попъ, или женщина, или монахъ, или монахиня, то имъ дозволялось нанимать за себя бойцовъ; но въ такомъ случаѣ и противная сторона могла также представлять за себя наемнаго бойца. Свидѣтель не имѣлъ права

поставить за себя бойца, но точно также, если свидѣтелемъ былъ старый, больной, увѣчный, малолѣтній и проч., то и имъ дозволялось выставлять вмѣсто себя на поединокъ наймитовъ, которые предварительно должны были цѣловать крестъ; въ такомъ случаѣ и противная сторона получала право выставить наемнаго бойца.

III.

Судебникъ Іоанна Грознаго, по словамъ самого царя, представляетъ исправленіе прежняго Судебника, приноровленное къ измѣнившимся потребностямъ общества, а также и къ тѣмъ старымъ русскимъ узаконеніямъ, которыя были опущены при составленіи Судебника Іоанна III. Въ первомъ Судебникѣ, что касается судоустройства и администраціи, замѣтно особое стремленіе къ централизаціи и отчасти неуваженіе къ старымъ порядкамъ суда и управленія; новый же Судебникъ, хотя и не отрицаетъ необходимости централизаціи, но въ то же время старается обезпечить въ извѣстной мѣрѣ и децентрализацію, т.-е. мѣстное управленіе, и относится съ уваженіемъ ко многимъ старымъ порядкамъ. Кромѣ того, новый Судебникъ отличается строгостью наказаній за нарушеніе утвержденнаго порядка. Различныя узаконенія прежняго Судебника царскій Судебникъ развиваетъ съ большею подробностью. Что касается видовъ суда, то они въ новомъ Судебникѣ остались тѣ же, что и въ старомъ. Впрочемъ, въ подробностяхъ развитія этихъ видовъ суда въ царскомъ Судебникѣ предпосылаются наказанія самимъ судьямъ за неправильный судъ или за «посулы». Наказанія эти слѣдующія: 1) если обыщется вправду, что бояринъ и дьякъ взяли посулы и обвинили неправильно, то на нихъ доправить весь искъ и всѣ судебныя пошлины втрое и сверхъ того пеню, какую назначитъ государь; 2) если дьякъ, безъ вѣдома судьи, взявши посулъ, составитъ «судный списокъ» или запишетъ дѣло не такъ, какъ было на судѣ, то на немъ доправить вполовину противъ боярина и, сверхъ того, посадить его въ тюрьму; 3) если подьячій безъ судьи и безъ дьяка что-либо запишетъ не такъ, какъ нужно по суду, то подвергается за это торговой казни—битью кнутомъ.

И судебныя доказательства въ царскомъ Судебникѣ остаются тѣ же, что и въ прежнемъ Судебникѣ; только относительно свидѣтелей вводится новое узаконеніе, по которому если истецъ представитъ нѣсколько свидѣтелей, и одни изъ нихъ скажутъ «въ его рѣчи», а другіе «противъ его рѣчей», то первые имѣютъ право требовать поединка

съ послѣдними. Если «послухъ»,—т.-е. свидѣтель,—опослушествуетъ отвѣтчика,—т.-е. покажетъ ложно,—то послѣднему предоставлялось на выборъ: или стать съ этимъ послухомъ на поле, или, ставъ у поля, цѣловать крестъ, или же и безъ цѣлованія отдать то, что на немъ ищутъ.

IV.

Въ Соборномъ Уложеніи царя Алексѣя Михайловича суду посвящена особая глава, составляющая почти треть всего кодекса. По Уложенію виды суда остаются тѣ же, какъ и въ Судебникахъ. И по Уложенію, какъ и въ царскомъ Судебникѣ, назначаются строгія наказанія судьямъ за неправый судъ; тяжущимся даже предоставляется право отвода судей, по «недружбѣ», или по родству съ противной стороной. И въ подробностяхъ, несмотря на нѣкоторыя измѣненія, судъ оставался прежнимъ. Все это было старое, утвержденное прежними законами. Но при всемъ этомъ судъ по Уложенію потерпѣлъ громадное измѣненіе и, къ сожалѣнію, не въ пользу самого дѣла. Уложеніе отмѣнило исконный русскій законъ судебнаго порядка, чтобы на судѣ намѣстничьемъ присутствовали старосты и «цѣловальники», «лучшіе люди», избранные обществомъ. Такимъ образомъ, при Алексѣѣ Михайловичѣ судъ окончательно перешелъ въ руки приказныхъ людей и совершенно утерялъ прежній, до нѣкоторой степени общественный, характеръ. Это устраненіе старостъ и цѣловальниковъ, съ одной стороны, много способствовало распространенію злоупотребленій на судѣ, а съ другой—было причиною развитія многописьменности въ судебномъ процессѣ.

Изъ числа судебныхъ доказательствъ, утвержденныхъ судебниками, по Уложенію исключено было «поле». Этотъ видъ судебныхъ доказательствъ былъ замѣненъ пыткой, какъ крайнимъ судебнымъ доказательствомъ.

Любопытную особенность Уложенія, сравнительно съ судебниками, составляетъ введеніе третейскаго суда. Объ этомъ судѣ въ Уложеніи сказано, что истецъ и отвѣтчикъ, полюбовно согласившіеся итти на «судъ третьихъ» и давшіе на себя этимъ «третьимъ» запись, что имъ третейскаго приговора слушать, не имѣютъ права впослѣдствіи отказываться отъ третейскаго приговора; а кто не будетъ слушать третейскаго приговора, на томъ взять пеню государя и «без-

честье» третьимъ. А если «третьи» разойдутся въ мнѣніяхъ,—т.-е. одинъ обвинитъ истца, а другіе отвѣтчика,—то третейское дѣло вмѣстѣ съ приговоромъ и записью берется въ приказъ для окончательнаго рѣшенія *).

Особенность древнерусскаго судопроизводства составляло существованіе такъ называемаго «святительскаго суда», сначала митрополичьяго, а потомъ патріаршаго. Компетенція этого суда подробно изложена въ Стоглавѣ,—сборникѣ постановленій церковнаго собора, состоявшагося при Іоаннѣ IV въ 1551 году. Прежде всего, Стоглавъ постановляетъ, что въ святительскій судъ никто не имѣетъ права вмѣшиваться. Затѣмъ Стоглавъ отмѣняетъ всѣ такъ называемыя «судильныя грамоты» предшественниковъ Іоанна IV, по которымъ раньше архимандриты, игумены и священники освобождались отъ подсудности своему епископу, и подчиняетъ всѣхъ «церковныхъ людей» (калѣкъ, больныхъ, вдовъ, сиротъ, церковныхъ крестьянъ и проч.) суду мѣстнаго епископа по всѣмъ дѣламъ, кромѣ татебныхъ (съ поличнымъ), разбойныхъ и душегубныхъ, подлежавшихъ свѣтскому суду. Если же люди духовнаго чина будутъ искать обиды на людяхъ мірскихъ, то «имъ взять у своего епископа духовнаго судью и судиться съ ними у мірского судьи по Судебнику». А если мірскіе люди будутъ искать обиды на монастырскихъ слугахъ и крестьянахъ, то имъ судиться у государевыхъ бояръ, т.-е. въ Приказѣ Большого Дворца, который завѣдывалъ всѣми дѣлами по монастырскимъ имуществамъ.

Святительскій судъ дѣлился на церковный и мірской. Церковному суду подлежали всѣ дѣла церковныя,—или, какъ сказано въ Стоглавѣ, «грѣховныя»,—какъ церковныхъ людей, такъ и свѣтскихъ. Судъ этотъ производилъ самъ святитель съ архимандритами и игуменами по церковнымъ правиламъ, и къ нему не допускался никто изъ свѣтскихъ, за исключеніемъ истцовъ. Мірскому суду святителя подлежали всѣ гражданскія дѣла духовныхъ и другихъ лицъ, подвѣдомственныхъ церкви, а также дѣла по духовнымъ завѣщаніямъ всѣхъ лицъ—какъ духовныхъ, такъ и свѣтскихъ. Первоначальное производство этихъ дѣлъ принадлежало святительскимъ боярамъ. Кромѣ бояръ, на мірскомъ святительскомъ судѣ присутствовали «поповскіе старосты» (благочинные) и приходскіе священники,—исправлявшіе свои

*) Третейскій судъ заимствованъ Уложеніемъ изъ Литовскаго Статута; но онъ практиковался, вѣроятно, въ жизни московскаго населенія и до Уложенія.

судейскія обязанности подвое или потрое понедѣльно,—а также и городскіе старосты и цѣловальники и земскій дьякъ. Руководствомъ для такого суда служилъ Судебникъ.

Руководствомъ же въ судѣ церковномъ, какъ и въ церковномъ управленіи, служила такъ называемая Кормчая (Номоканонъ). Въ нее вошли всѣ тѣ правила св. отцовъ церкви и церковно-гражданскіе законы («каноны» и «номосы»), которые находились въ греческихъ Кормчихъ, или вообще тѣ, которые въ разное время были принесены въ Россію изъ Греціи. Тутъ были: Номоканонъ патріарха Фотія, апостольскія правила, правила семи вселенскихъ соборовъ, правила св. отцовъ и учителей церкви, нѣкоторыя извлеченія изъ церковныхъ новеллъ императоровъ Юстиніана, Алексѣя Комнена, а также извлеченія изъ эклогъ императора Льва Философа и проч.

Уложеніе Алексѣя Михайловича положило конецъ независимости святительскаго суда. Уложеніе установило равный судъ для всѣхъ гражданскихъ дѣлъ, не исключая и духовенства, подчиненнаго теперь Монастырскому Приказу, въ которомъ рядомъ съ духовными засѣдали и свѣтскія лица, постепенно вытѣснявшія первыхъ. По Уложенію духовенство вообще утрачивало свои привилегіи и подчинялось надзору воеводъ. Это, между прочимъ, очень не нравилось патріарху Никону, по мнѣнію котораго духовенство должно было занимать въ государствѣ первенствующее положеніе. И несмотря на тѣ уступки, которыя Алексѣй Михайловичъ вынужденъ былъ дѣлать въ пользу монастырскихъ имуществъ и духовнаго суда, Никонъ не разъ «докучалъ» царю, чтобы онъ «искоренилъ книгу Уложеніе». Ратуя противъ равнаго суда, онъ говорилъ между прочимъ: «Гдѣ написано, чтобы царямъ, князьямъ, боярамъ, дьякамъ, судьямъ—судить патріарха, митрополитовъ, епископовъ, игуменовъ, поповъ, причетниковъ? Богъ грозно караетъ за посягательство на духовный чинъ. Царь имѣетъ власть надъ мірскими людьми, а духовные подлежатъ суду Божію, который долженъ быть въ рукахъ патріарха».

Выше мы говорили о намѣстникахъ и волостеляхъ и о ихъ роли въ судопроизводствѣ до конца XV вѣка. Съ усиленіемъ Москвы, великіе князья московскіе начинаютъ ограничивать уставными грамотами власть намѣстниковъ и волостелей. Еще болѣе ограничивается ихъ власть судебниками и Соборнымъ Уложеніемъ Алексѣя Михайловича. Прежде всего отъ намѣстниковъ было отнято право окончательнаго рѣшенія болѣе важныхъ дѣлъ, которыя должны были докладываться

царю; только за нѣкоторыми намѣстниками сохранено было рѣшеніе всѣхъ дѣлъ безъ доклада. Важнѣйшія дѣла поручались царемъ боярской думѣ; ниже ея стояли приказы. Для искорененія частыхъ разбоевъ въ области посылались сыщики, преслѣдовавшіе и казнившіе разбойниковъ, а въ города—дьяки и «прикащики», для завѣдыванія дѣлами управленія, въ томъ числѣ и судомъ, подъ контролемъ намѣстниковъ, которые, однако, могли только доносить о ихъ злоупотребленіяхъ въ боярскую думу. При Іоаннѣ IV въ такъ называемыхъ«черныхъ» волостяхъ (т.-е. на государственной землѣ) разсмотрѣніе судебныхъ дѣлъ было поручено «излюбленнымъ» (т.-е. выборнымъ) земскимъ старостамъ и цѣловальникамъ, выбраннымъ крестьянами; тѣ же старосты и цѣловальники въ остальныхъ волостяхъ должны были засѣдать въ судѣ намѣстника («судные мужи»). Розыскъ по дѣламъ разбойнымъ, а затѣмъ и по дѣламъ о татьбѣ съ поличнымъ и объ убійствахъ былъ порученъ выбиравшимся всѣми сословіями губнымъ старостамъ и цѣловальникамъ, подчиненнымъ Разбойному Приказу. Но уже въ 1613 году производство судебныхъ дѣлъ въ областяхъ поручено было воеводамъ, рѣшавшимъ дѣла единолично или съ товарищами, но безъ представителей общества. Этотъ порядокъ окончательно утвердился при Алексѣѣ Михайловичѣ.

V.

Петръ Великій заимствовалъ систему судоустройства изъ Швеціи, ввелъ коллегіальный составъ судебныхъ мѣстъ и сдѣлалъ попытку отдѣлить судебную власть отъ административной. При немъ сначала разсмотрѣніе всѣхъ уголовныхъ и гражданскихъ дѣлъ было ввѣрено единоличнымъ органамъ—ландрихтерамъ и оберъ-ландрихтерамъ; затѣмъ вмѣсто нихъ были введены въ городахъ и уѣздахъ городскіе судьи, асессоры, судебные комиссары и другіе единоличные органы; наконецъ, въ главныхъ городахъ провинцій учреждены были низшіе суды, а въ губернскихъ городахъ—надворные суды, или «гофгерихты», представлявшіе вторую инстанцію суда для всей губерніи и первую—для тѣхъ городовъ, въ которыхъ они были учреждены. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ Имперіи остался, однако, прежній порядокъ, и судебная власть попрежнему сосредоточивалась въ рукахъ губернаторовъ и оберъ-комендантовъ. Въ 1711 г. при всѣхъ судебныхъ мѣстахъ учре-

ждены были фискалы, на обязанности которыхъ лежало открывать злоупотребленія, а въ 1722 г. — прокуроры. Задуманный Петромъ Великимъ планъ судоустройства оказался, однако, слишкомъ сложнымъ и дорогимъ. Уже при Екатеринѣ I провинціальные и городовые суды были упразднены, и судебныя дѣла,—«для того, чтобы въ дѣлахъ челобитчикамъ волокиты не было»,—вновь были переданы губернаторамъ и воеводамъ, въ помощь которымъ было дано по одному или по два асессора.

Центральныя судебныя установленія древней Руси (они же и административныя),—боярская дума и приказы,—при Петрѣ Великомъ были замѣнены сенатомъ и коллегіями, при чемъ юстицъ-коллегіи были подчинены всѣ судебныя мѣста, устроенныя Петромъ въ областяхъ. Наряду съ общими судебными мѣстами,—вскорѣ, какъ мы видѣли, упраздненными,—при Петрѣ Великомъ появились и суды особенные. Изъ нихъ, кромѣ военныхъ судовъ, заслуживаютъ упоминанія выборные бургомистры, поставленные по городамъ съ судебною и административною властью для рѣшенія споровъ между людьми торгово-промышленнаго класса. Всѣ эти бургомистры были подчинены городовымъ магистратамъ, надъ которыми былъ поставленъ Главный Мигистратъ въ Москвѣ. Для разсмотрѣнія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ учреждены были Преображенскій Приказъ и Тайная Канцелярія.

VI.

При императрицѣ Екатеринѣ II Учрежденіемъ о губерніяхъ всѣмъ судебнымъ мѣстамъ дано было коллегіальное устройство, а въ среднія и низшія инстанціи введены были выборные отъ сословій. Всѣ судебныя мѣста раздѣлены были теперь на три инстанціи: *низшую*,—для рѣшенія какъ уголовныхъ, такъ и гражданскихъ дѣлъ,—составляли «уѣздные суды» для дворянъ, «городовыя ратуши» и «магистраты»—для городскихъ обывателей, «нижнія расправы»—для свободныхъ крестьянъ; *среднюю* инстанцію составляли «верхніе земскіе суды», «губернскіе магистраты», «верхнія расправы», при чемъ каждый изъ этихъ судовъ подраздѣлялся на два департамента—для гражданскихъ и для уголовныхъ дѣлъ; *высшую* инстанцію составляли палаты гражданскаго и уголовнаго суда, непосредственно подчиненныя се-

нату. Высшія судебныя мѣста состояли изъ однихъ коронныхъ чиновниковъ, въ среднія—предсѣдатели назначались отъ правительства, а засѣдатели выбирались отъ сословій; въ уѣздныхъ судахъ и городовыхъ магистратахъ засѣдали одни выборные отъ сословій; въ нижнихъ расправахъ для крестьянъ судья назначался отъ правительства.

Наряду съ этими общими судебными установленіями при Екатеринѣ II учреждены были еще «суды совѣстные». О нихъ скажемъ подробнѣе, такъ какъ они представляли собой явленіе чрезвычайно оригинальное для того времени.

Совѣстный судъ долженъ былъ гарантировать обществу разрѣшеніе судебныхъ дѣлъ по существу, независимо отъ какихъ бы то ни было условныхъ формальностей. Тамъ должны были судить не по буквѣ закона, а по внутреннему убѣжденію. По желанію самихъ сторонъ туда могло быть направлено любое тяжебное дѣло. Дѣла извѣстной категоріи обязательно разсматривались только въ совѣстномъ судѣ, а именно всѣ такія дѣла, въ которыхъ являлось сомнѣніе въ полной вмѣняемости преступника, какъ-то: дѣла по преступленіямъ, совершеннымъ мололѣтними или психически ненормальными людьми, а также дѣла, связанныя съ суевѣрными предразсудками невѣжественной народной массы, какъ, напримѣръ, обвиненія въ колдовствѣ, волшебствѣ и т. п. Кромѣ того совѣстный судъ долженъ былъ охранять неприкосновенность личной свободы гражданъ, ограждая ихъ отъ произвольныхъ арестовъ. Всякій, кого держали въ тюрьмѣ болѣе трехъ дней, не подвергая допросу и не объявляя причины ареста, получалъ право подать жалобу въ совѣстный судъ, которому въ этихъ случаяхъ предоставлялась власть требовать освобожденія арестованнаго или немедленнаго разбора его дѣла. Совѣстный судъ, по мысли Екатерины II, являлся, такимъ образомъ, оплотомъ противъ судебнаго и административнаго произвола, «могилой ябеды», какъ любила называть его сама Екатерина *).

При Павлѣ I среднія судебныя инстанціи были уничтожены, а палаты гражданскаго и уголовнаго суда были соединены въ одну палату губернскаго суда и расправы, съ двумя департаментами. При Александрѣ I прежнія палаты были возстановлены, и въ ихъ составъ введены были выборные отъ дворянства засѣдатели; нижнія расправы упразднены, а въ составъ уѣзднаго суда введены выборные отъ свобод-

*) *Кизеветтеръ*.—Мѣстное самоуправленіе, стр. 126—127.

ныхъ крестьянъ засѣдатели. Съ учрежденіемъ въ 1803 году министерства юстиціи въ немъ сосредоточено было все управленіе судебными мѣстами. Въ 1810 г., съ преобразованіемъ Государственнаго Совѣта и съ учрежденіемъ Комиссіи прошеній, рѣшенія сената по судебнымъ дѣламъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ стали подвергаться пересмотру въ Государственномъ Совѣтѣ. Дѣла о преступленіяхъ меньшей важности рѣшались органами полиціи: въ уѣздахъ—становыми приставами, въ уѣздныхъ городахъ—городничими, въ губернскихъ—полицеймейстерами, въ столицахъ—управами благочинія. Крестьяне государственные и удѣльные судились по дѣламъ меньшей важности въ волостныхъ расправахъ и въ сельскихъ приказахъ. Органами полиціи производились и слѣдствія. Для наблюденія за точнымъ исполненіемъ законовъ во всѣхъ присутственныхъ мѣстахъ,—какъ судебныхъ, такъ и административныхъ, — въ уѣздахъ состояли уѣздные стряпчіе, въ губерніяхъ—губернскіе прокуроры и по два губернскихъ стряпчихъ, а въ сенатѣ—оберъ-прокуроры; всѣ эти лица были подчинены министру юстиціи, какъ генералъ-прокурору.

Такая организація судоустройства сохранялась у насъ до судебной реформы Александра II, съ тѣмъ лишь измѣненіемъ, что незадолго передъ реформой, именно въ 1860 г., для производства формальныхъ слѣдствій были учреждены особые судебные слѣдователи.

Но, прежде чѣмъ перейти къ судебнымъ учрежденіямъ Александра II, постараемся сдѣлать общую характеристику дореформеннаго суда.

VII.

Старый дореформенный судъ представлялъ собою полное противорѣчіе идеѣ правосудія. При множествѣ собственно судебныхъ учрежденій въ судопроизводствѣ участвовали и губернскія правленія и полиція, производившая по гражданскимъ дѣламъ безспорныя взысканія, а по уголовнымъ дѣламъ слѣдствія. Разнообразію судебныхъ инстанцій соотвѣтствовали безконечно измѣнявшіяся формы процесса. Судебный процессъ велся тайно, не только отъ постороннихъ, но и отъ самого подсудимаго, которому не было предоставлено никакого участія въ ходѣ дѣла. Процессъ былъ письменный, канцелярскій; судоговоренія и живого спора между обвинителемъ и обвиняемымъ, истцомъ и отвѣтчикомъ не было. Подсудимымъ даже судебные прото-

колы и записки не всегда показывались. Дѣла въ огромномъ большинствѣ случаевъ переходили изъ первой инстанціи во вторую независимо отъ жалобы подсудимыхъ и тянулись иногда до безконечности долго. Во второй инстанціи снова продѣлывалась вся процедура канцелярскаго разсмотрѣнія дѣла съ составленіемъ записки, доклада и т. п., а изъ палаты уголовнаго суда всѣ приговоры, по просмотрѣ ихъ губернскимъ прокуроромъ, представлялись губернатору, который имѣлъ право требовать дополнительнаго разслѣдованія и могъ поручить это разслѣдованіе кому-либо изъ своихъ чиновниковъ или комиссіи. Кромѣ того, губернаторъ имѣлъ право предложить палатѣ измѣнить приговоръ. Для выборныхъ судей не было установлено образовательнаго ценза, а жалованье судьи получали нищенское; незаконные поборы съ просителей и взятки были явленіемъ обычнымъ. Большинство судей, не только въ магистратахъ и ратушахъ, но и въ судахъ уѣздныхъ были или малограмотны, или совсѣмъ неграмотны. При этомъ надо сказать, что судьи и не играли въ судебномъ процессѣ въ сущности почти никакой роли: все направленіе дѣла, выражавшееся въ подробной о немъ запискѣ, лежало на канцеляріи, гдѣ царилъ всесильный секретарь. Словомъ, дореформенный судъ былъ судомъ только по имени.

Прекрасную картину дореформеннаго суда рисуетъ извѣстный публицистъ—славянофилъ И. С. Аксаковъ въ одной изъ своихъ статей. Проведя первые, лучшіе годы своей молодости на службѣ въ старомъ судѣ, онъ вынесъ о немъ впечатлѣніе, какъ о какомъ-то тяжкомъ кошмарѣ. «Старый судъ!.. съ ужасомъ восклицаетъ онъ. При одномъ воспоминаніи о немъ волосы встаютъ дыбомъ, морозъ деретъ по кожѣ!» И дальше слѣдуетъ такая характеристика этого суда:

«Предъ нами невольно встаютъ воспоминанія—одно возмутительнѣе другого. Какія муки, какія терзанія прочувствовала душа, сознавая безсиліе помочь истинѣ, невозможность провести правду сквозь путы и сѣти тогдашняго формальнаго судопроизводства! Тамъ внизу—старый крючковѣдъ-слѣдователь снуетъ фальшивую основу, по всѣмъ внѣшнимъ правиламъ закона, для будущаго судебнаго приговора; затѣмъ, въ уѣздной инстанціи, при корыстномъ участіи или при совершенномъ, не менѣе преступномъ безучастіи выборныхъ дворянъ-судей, взяточникъ—секретарь стряпаетъ изъ дѣла «записку» и подсказываетъ имъ безобразную не по формѣ,

а по существу резолюцію; вотъ, наконецъ, послѣ многолѣтней иногда проволочки, дѣло—въ уголовной палатѣ, гдѣ ждетъ его та же участь... Но тамъ, въ этомъ дворянскомъ судѣ высшей инстанціи, сидятъ уже, положимъ, прововѣды, тоже вѣдь дворяне, но по назначенію отъ короны. «Запиской», конечно, какъ это чинилось прежде, онъ уже руководиться не станетъ, а берется за подлинное дѣло; но тщетно читаетъ его отъ доски до доски, всматривается въ почеркъ, настойчиво допрашиваетъ бумагу, ищетъ какого-нибудь живого указанія въ живомъ человѣческомъ смыслѣ, подвергнутомъ его суду: молчитъ бумага,—бездушно мертвенно-офиціальное изложеніе показаній преступника. Надо бы его допросить, надо бы его видѣть, надо бы войти во всѣ фактическія и психическія подробности совершеннаго преступленія. Надо бы!.. Но старый судъ не давалъ на это ни права ни возможности; но юридическія данныя, требуемыя тогдашнимъ закономъ, всѣ на лицо, безукоризненныя по формѣ,—и какъ бы ни вопіяла внутренняя совѣсть, ничего не остается, какъ сотворить судъ и... неправду!» *).

Недостатки этого суда сознавались и предшественниками Александра II, особенно Николаемъ I. Незадолго до своей кончины императоръ Николай I учредилъ при 2 отдѣленіи Собственной Е. И. В. канцеляріи особый комитетъ для составленія проектовъ уставовъ уголовнаго и гражданскаго судопроизводства, подъ предсѣдательствомъ гр. Блудова. Но работы въ этомъ комитетѣ до вступленія на престолъ Александра II шли чрезвычайно медленно, и въ основаніе ихъ не было положено опредѣленныхъ, руководящихъ началъ. Въ 1861 г. всѣ матеріалы, собранные этимъ комитетомъ были переданы въ государственную канцелярію, и работы продолжались подъ непосредственнымъ руководствомъ государственнаго секретаря Буткова. Въ основаніе этихъ работъ велѣно было положить «непреложныя начала юридической науки»; къ участію въ нихъ были привлечены извѣстные въ то время ученые юристы, получившіе возможность вполнѣ свободно заявлять свои мнѣнія на основаніи указаній науки и практики европейскихъ государствъ. При содѣйствіи этихъ ученыхъ юристовъ, прикомандированныхъ къ государственной канцеляріи, выработаны были слѣдующія главныя начала для судебной реформы: отдѣленіе судебной власти отъ административной, независимость

*) *Гессенъ*: „Судебная реформа“, стр. 29—30.

судей, уничтоженіе канцелярской тайны и введеніе адвокатуры, гласности и устности, состязательный процессъ, уничтоженіе сословныхъ судовъ, учрежденіе суда присяжныхъ, ослабленіе теоріи формальныхъ доказательствъ и предоставленіе нѣкотораго простора судейскому убѣжденію. Душою всѣхъ этихъ работъ по подготовкѣ реформы былъ С. И. Зарудный, исполнявшій въ то время должность статсъ-секретаря и бывшій ближайшимъ помощникомъ Буткова. Онъ собственно и двигалъ всю работу, стараясь привлечь въ комиссію все, что было замѣтнаго среди представителей юридической науки и практики. Дѣятельность комиссіи находила себѣ поддержку въ просвѣщенномъ министрѣ юстиціи Д. Н. Замятнинѣ. Результатомъ этихъ работъ были Судебные Уставы, подписанные государемъ 20-го ноября 1864 года. Въ тотъ же день былъ изданъ знаменитый указъ Александра II, повелѣвавшій распубликовать Судебные Уставы во всеобщее свѣдѣніе.

«По вступленіи на прародительскій престолъ,—такъ начинается этотъ указъ,—однимъ изъ первыхъ Нашихъ желаній было: «правда и милость да царствуетъ въ судахъ». Съ того времени, среди другихъ преобразованій народной жизни, Мы не переставали заботиться о достиженіи упомянутой цѣли». Сославшись затѣмъ на тѣ многосторонніе предварительныя работы, которыя предшествовали составленію проектовъ Судебныхъ Уставовъ, указъ въ слѣдующихъ краткихъ, но сильныхъ выраженіяхъ очерчиваетъ ихъ сущность: «Разсмотрѣвъ сей проектъ, Мы,—говоритъ императоръ Александръ II,—находимъ, что они вполнѣ соотвѣтствуютъ желанію Нашему водворить въ Россіи судъ скорый, правый, милостивый, равный для всѣхъ подданныхъ Нашихъ, возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить въ народѣ то уваженіе къ закону, безъ коего невозможно общественное благосостояніе и которое должно быть постояннымъ руководителемъ всѣхъ и каждаго, отъ высшаго до низшаго». Знаменитый указъ заканчивался слѣдующими словами: «Призывая благословеніе Всевышняго на успѣхъ этого великаго дѣла, Мы радостно выражаемъ надежду, что намѣренія Наши осуществятся при ревностномъ содѣйствіи Нашихъ вѣрноподданныхъ, какъ каждаго отдѣльно въ кругу личной его дѣятельности, такъ и въ совокупномъ составѣ обществъ, сословій и земства, нынѣ, по волѣ Нашей, на новыхъ началахъ образуемаго».

Судебные Уставы 1864 г. имѣютъ для Россіи великое культурно-

историческое значеніе. Этотъ актъ, по мѣткому замѣчанію одного нашего ученаго историка-юриста, «есть законодательный и вмѣстѣ съ тѣмъ умственный памятникъ, долженствующій служить въ отдаленномъ потомствѣ величайшею честью нашего времени». А извѣстный французскій ученый, знатокъ Россіи, Леруа-Болье по поводу Судебныхъ Уставовъ говоритъ: «Если судебная реформа была задумана и осуществлена шире, чѣмъ другія реформы Александра II, то это объясняется тѣмъ обстоятельствомъ, что она имѣетъ основаніемъ не эмпирическія данныя и минутныя соображенія, а общія идеи, усвоенныя всѣми новыми націями, и практику наиболѣе цивилизованныхъ государствъ».

VIII.

Судебные Уставы 1864 г. установили: 1) правила гражданскаго и уголовнаго судопроизводства, которыми опредѣляются средства для возстановленія силы нарушенныхъ законовъ, и 2) систему судоустройства, т.-е. учрежденія, которыми эти правила приводятся въ дѣйствіе.

Судебная власть по Уставамъ 1864 года принадлежитъ мировымъ судьямъ, рѣшающимъ дѣло единолично, и судебнымъ мѣстамъ коллегіальнымъ: съѣздамъ мировыхъ судей, окружнымъ судамъ, судебнымъ палатамъ и сенату. Судебная власть всѣхъ этихъ учрежденій простирается на лица всѣхъ сословій и на всѣ дѣла, гражданскія и уголовныя.

Мировые суды. Вѣдомству мировыхъ судей подлежатъ какъ гражданскія, такъ и уголовныя дѣла,—первые постольку, поскольку они касались исковъ по личнымъ обязательствамъ, договорамъ, исковъ о движимости, о возстановленіи нарушеннаго владѣнія и нѣкоторыя другія. Уголовному разбирательству мировыхъ судей подлежатъ тѣ проступки, за которые по закону не полагается лишенія правъ. Мировые судьи были поставлены весьма самостоятельно. Въ продолженіе установленнаго для нихъ выборнаго срока они не могли быть ни увольняемы безъ прошенія, кромѣ нѣкоторыхъ случаевъ, указанныхъ въ законѣ, ни переводимы изъ одной мѣстности въ другую безъ ихъ согласія. Временное устраненіе отъ должности допускалось лишь въ случаѣ преданія ихъ суду, а совершенному удаленію или отрѣшенію отъ должности они подвергались не иначе, какъ по приговорамъ

уголовнаго суда. Принципъ этотъ впослѣдствіи, въ царствованіе Александра III, былъ ограниченъ тѣмъ, что высшее дисциплинарное присутствіе сената получило право увольнять мировыхъ судей отъ должности и безъ приговора уголовнаго суда.

Мировые суды, рѣшающіе уголовныя и гражданскія дѣла меньшей важности, наиболѣе отвѣчали потребностямъ народа, освобожденнаго отъ крѣпостного права и вмѣстѣ съ тѣмъ отъ полицейскаго и помѣщичьяго суда. Мировые судьи являлись по преимуществу мѣстными судьями и хранителями мира. Въ ихъ лицѣ мѣстнымъ обывателямъ дано было ближайшее средство для разрѣшенія пререканій о правѣ въ такихъ дѣлахъ, которыя прежде всего требуютъ скораго рѣшенія на мѣстѣ и нагляднаго знанія мѣстныхъ обстоятельствъ и отношеній. Вмѣстѣ съ тѣмъ мировой судья является и посредникомъ для соглашенія такихъ требованій, которыя весьма часто только вначалѣ кажутся противоположными, но, возникая изъ взаимныхъ недоразумѣній, могутъ быть соглашены разъясненіемъ этихъ недоразумѣній при посредствѣ лицъ, пользующихся довѣріемъ обѣихъ сторонъ. Отсюда—главнѣйшею задачей мирового судьи и высшимъ качествомъ его правосудія является примиреніе тяжущихся. Отсюда же и предоставленное ему право рѣшать многія дѣла не по буквѣ закона, а по ближайшему своему усмотрѣнію, сообразно съ обстоятельствами дѣла. Но такъ какъ такое свое назначеніе мировой судья можетъ исполнять вполнѣ успѣшно лишь при полномъ къ нему довѣріи мѣстныхъ обывателей, то его должность была сдѣлана выборной. Всѣ участковые судьи каждаго уѣзда (мирового округа) должны были избираться на три года всѣми сословіями,—т.-е. уѣздными земскими собраніями и городскими думами,—изъ мѣстныхъ жителей, обладающихъ установленнымъ въ законѣ имущественнымъ и образовательнымъ цензомъ. Такъ какъ большинство тяжущихся въ мировыхъ судахъ принадлежитъ къ низшимъ классамъ населенія, и такъ какъ главною задачей мировыхъ судей постановлено было быстрое осуществленіе правосудія, то поэтому мировое судопроизводство было освобождено отъ всякихъ сборовъ и пошлинъ, отъ письменной формы и вообще отъ строгаго исполненія формальностей.

Сверхъ участковыхъ мировыхъ судей, избирались еще почетные мировые судьи, которые должны были замѣнять безвозмездно участковыхъ судей въ случаяхъ, указанныхъ закономъ. Высшей мировой

инстанціей является съѣздъ мировыхъ судей, состоящій изъ участковыхъ и почетныхъ мировыхъ судей каждаго мирового округа.

Мировые суды, введенные въ сферу повседневныхъ гражданскихъ отношеній, въ тысячахъ камеръ разбросанные по обширному пространству Россіи, болѣе всего содѣйствовали дѣлу воспитанія въ народѣ сознанія гражданскихъ правъ и обязанностей. Они сдѣлались,—по выраженію министра юстиціи Замятнина,—«краеугольнымъ камнемъ гласнаго, скораго, праваго и милостиваго суда». Вѣря въ высокое свое призваніе, мировые судьи перваго избранія съ необычайною энергіей и любовью къ дѣлу принялись за исполненіе своихъ обязанностей, и мировые суды вскорѣ пріобрѣли въ народѣ широкую популярность, благодаря своей доступности, быстротѣ и несложности формальностей сравнительно съ старымъ судомъ.

Окружные суды и судъ присяжныхъ. Вся Россія была раздѣлена на судебные округи, по нѣскольку уѣздовъ въ каждомъ. Окружный судъ состоитъ изъ предсѣдателя, его товарища и членовъ суда, въ число которыхъ входятъ и судебные слѣдователи, производящіе въ отдѣльныхъ участкахъ округа слѣдствія по уголовнымъ дѣламъ. Окружные суды вѣдаютъ какъ гражданскія, такъ и уголовныя дѣла. Къ первымъ относятся всѣ иски объ имуществѣ, неподсудные мировымъ судьямъ, т.-е. главнымъ образомъ иски объ имуществѣ цѣною свыше 500 руб., иски о недвижимости и проч. То же самое слѣдуетъ сказать и о дѣлахъ уголовныхъ: окружнымъ судамъ подсудны тѣ изъ нихъ, которыя изъяты изъ вѣдѣнія мировыхъ судей.

Уголовныя дѣла, за которыя въ законѣ установлены наказанія, соединенныя съ лишеніемъ или ограниченіемъ правъ состоянія, рѣшаются въ окружныхъ судахъ при участіи присяжныхъ засѣдателей. При этомъ вопросъ о виновности подсудимаго отдѣляется отъ вопроса о наказаніи. Первый вопросъ рѣшается, на основаніи судебнаго слѣдствія и преній между обвинителемъ и защитникомъ подсудимаго, присяжными засѣдателями, а второй—коронными судьями, подыскивающими въ законѣ наказаніе, соотвѣтствующее степени виновности подсудимаго.

Судъ присяжныхъ является главнѣйшею гарантіей правильности судебнаго приговора. Никакое даже самое современное законодательство не въ состояніи исчерпать всѣ оттѣнки, сопровождающіе извѣстное явленіе, и всѣ средства для раскрытія истины; это гораздо доступнѣе суду общественной совѣсти. Съ другой стороны, законода-

тельство не можетъ не отставать отъ прогрессивнаго движенія общества. На этомъ основаніи, жизнь не всегда укладывается въ рамки законодательства, и въ ней могутъ встрѣчаться явленія, сопровождаемыя такими обстоятельствами, при которыхъ наказуемость извѣстнаго дѣянія противорѣчитъ общественной совѣсти. Вотъ въ этихъ то, весьма нерѣдкихъ, случаяхъ строгое примѣненіе буквы закона не дозволило бы царствовать въ судахъ ни правдѣ ни милости, еслибы сужденіе о виновности не было предоставлено безапелляціонному суду общества. Судья, по самому существу своихъ занятій, не всегда можетъ оцѣнить правильно фактическую сторону извѣстнаго дѣянія и тѣ мотивы, которые заставляли человѣка дѣйствовать, а главное, какъ представитель закона, онъ не можетъ пользоваться правомъ смягчать его въ виду измѣнившихся условій жизни. Составители судебныхъ уставовъ имѣли въ виду такое гуманное отношеніе къ обвиняемому и потому создали мудрое правило, по которому судъ не имѣетъ права протеста противъ оправдательнаго приговора присяжныхъ и, наоборотъ, обязанъ протестовать, если находитъ, что они обвинили невиннаго человѣка *).

Въ виду особенной важности суда присяжныхъ, безапелляціонно рѣшающаго вопросъ о виновности подсудимаго, Судебными Уставами были приняты мѣры, чтобы въ присяжные засѣдатели могли проходить только такія лица, которыя, при высокихъ своихъ нравственныхъ качествахъ, пользуются заслуженнымъ общественнымъ довѣріемъ и являются выразителями мнѣнія большинства благоразумныхъ членовъ всего общества, безъ различія сословій. Чтобы быть избраннымъ въ присяжные засѣдатели, необходимо удовлетворять слѣдующимъ условіямъ, помимо вполнѣ безупречной нравственности: возрастъ 25—70 л., жительство въ уѣздѣ не менѣе 2 лѣтъ, установленный закономъ имущественный и образовательный цензъ. Всѣ обыватели уѣзда, удовлетворяющіе этимъ условіямъ, вносятся въ общіе списки присяжныхъ засѣдателей особыми комиссіями уѣздныхъ земскихъ собраній, подъ предсѣдательствомъ уѣздныхъ предводителей дворянства. По этимъ спискамъ на каждый годъ, въ тѣхъ же комиссіяхъ, составляются очередные списки.

Присяжные засѣдатели рѣшаютъ вопросъ о виновности подсудимаго по большинству голосовъ. Рѣшеніе окружнаго суда съ уча-

*) *Головачевъ*.—«Десять лѣтъ реформъ». Пет. 1872, стр. 316—362.

стіемъ присяжныхъ засѣдателей окончательное и обжалованію не подлежитъ.

Судебныя палаты. Высшей инстанціей для окружныхъ судовъ являются судебныя палаты. Районъ, находящійся въ вѣдомствѣ той или другой судебной палаты, состоитъ изъ нѣсколькихъ губерній и областей. Въ составъ судебныхъ палатъ входятъ: 1) департаменты и 2) общее собраніе. Каждый департаментъ состоитъ изъ предсѣдателя и опредѣленнаго числа членовъ. Общее же собраніе образуется изъ членовъ всѣхъ департаментовъ; предсѣдательствуетъ въ немъ назначенный для этой цѣли одинъ изъ предсѣдателей департаментовъ, называющійся въ этомъ случаѣ старшимъ предсѣдателемъ судебной палаты. Въ сферу компетенціи судебной палаты входитъ судопроизводство гражданское и уголовное. Гражданскія дѣла поступаютъ въ палату изъ окружныхъ судовъ по апелляціямъ тяжущихся, причемъ палата обязана каждое дѣло рѣшить, не возвращая его въ окружный судъ къ новому производству и рѣшенію. Что касается дѣлъ уголовныхъ, то къ вѣдомству судебныхъ палатъ относятся: разсмотрѣніе обвинительныхъ актовъ и представленій о прекращеніи или пріостановленіи дѣлъ, разсмотрѣніе апелляціонныхъ отзывовъ тяжущихся и протестовъ прокуроровъ на приговоры окружныхъ судовъ, производство по преступленіямъ противъ порядка управленія въ тѣхъ случаяхъ, когда виновному грозитъ наказаніе, соединенное съ лишеніемъ правъ и преимуществъ, наконецъ, преступленія государственныя. Какъ преступленія противъ порядка управленія, такъ и государственныя, когда за совершеніемъ ихъ слѣдуетъ лишеніе правъ состоянія, разсматриваются въ судебныхъ палатахъ съ участіемъ сословныхъ представителей. Кромѣ того, вѣдомству судебныхъ палатъ подлежитъ разрѣшеніе пререканій о подсудности между окружными судебными установленіями, а вѣдомству особыхъ присутствій судебныхъ палатъ—разрѣшеніе пререканій о подсудности между судебными и правительственными установленіями. Судебнымъ палатамъ принадлежитъ непосредственный надзоръ за дѣятельностью окружныхъ судовъ.

Приговоры судебной палаты, по гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ, окончательны и могутъ быть кассированы, т.-е. отмѣнены сенатомъ, и дѣла—переданы на новое разсмотрѣніе при другомъ составѣ судей лишь въ томъ случаѣ, если при разсмотрѣніи дѣла была нарушена какая-либо существенная форма судопроизводства, или же неправильно былъ примѣненъ законъ.

Такимъ образомъ, сенатъ,—въ его двухъ судебныхъ департаментахъ, уголовномъ и гражданскомъ,—является въ государствѣ Верховнымъ Кассаціоннымъ Судомъ.

При окружныхъ судахъ и судебныхъ палатахъ состоятъ прокуроры и товарищи прокуроровъ, руководящіе слѣдственною частью и, кромѣ того, отъ имени правительства ограждающіе требованія общественнаго порядка и неприкосновенность закона.

Вспомогательными органами суда являются: нотаріусы, на обязанности которыхъ лежитъ составленіе актовъ по разнымъ договорамъ и сдѣлкамъ между гражданами; секретари, завѣдующіе письменнымъ дѣлопроизводствомъ; судебные пристава, приводящіе постановленія судовъ въ исполненіе, и, наконецъ, присяжные повѣренные.

Присяжные повѣренные, или адвокаты,—люди съ высшимъ юридическимъ образованіемъ,—принимаютъ на себя за условленное вознагражденіе защиту интересовъ тяжущихся какъ по гражданскимъ, такъ и по уголовнымъ дѣламъ. Они совершенно самостоятельно избираютъ изъ своей среды совѣтъ, который имѣетъ право своею властью подвергать присяжныхъ повѣренныхъ различнымъ дисциплинарнымъ взысканіямъ, вплоть до исключенія изъ сословія, за неблаговидный образъ дѣйствій, роняющій достоинство сословія присяжныхъ повѣренныхъ.

Новыя формы суда, съ уравненіемъ всѣхъ передъ лицомъ закона, съ гуманнымъ отношеніемъ ко всѣмъ и съ особенно гуманнымъ отношеніемъ къ случайно впавшему въ преступленіе, произвели глубокое впечатлѣніе на народъ и общество, привыкшіе дотолѣ видѣть явную поблажку людямъ сильнымъ и богатымъ со стороны подкупленныхъ либо запуганныхъ судей, или безсиліе закона и судей передъ запирательствомъ завѣдомыхъ преступниковъ. Въ первомъ же своемъ всеподданнѣйшемъ отчетѣ, послѣ введенія въ жизнь Уставовъ 1864 года, министръ юстиціи Замятнинъ, отмѣтивъ плодотворную дѣятельность новыхъ судебныхъ учрежденій, указалъ и на то, какъ «глубокое сочувствіе всѣхъ сословій къ судебному преобразованію выразилось въ томъ напряженномъ вниманіи, съ которымъ присутствующая при судебныхъ засѣданіяхъ публика слѣдитъ за ходомъ дѣлъ». Быстрота рѣшенія дѣлъ, при соблюденіи всѣхъ необходимыхъ формъ судопроизводства, производила на всѣхъ сильное впечатлѣніе.

Передъ судебной реформой нѣкоторые ея сторонники съ тревожнымъ сомнѣніемъ относились къ возможности правильной дѣятель-

ности у насъ суда присяжныхъ, ссылаясь на невѣжество и неподготовленность къ нему народной массы. Но ближайшій же опытъ первыхъ мѣсяцевъ разсѣялъ всѣ эти сомнѣнія. И именно на крестьянствѣ обнаружилось, что судъ присяжныхъ вполнѣ соотвѣтствуетъ юридическимъ воззрѣніямъ русскаго народа. Въ томъ же всеподданнѣйшемъ отчетѣ министръ Замятнинъ доложилъ государю о присяжныхъ изъ крестьянъ, что они вполнѣ оправдали возлагавшіяся на нихъ надежды: «присяжные засѣдатели,—говорилъ онъ,—состоящіе иногда преимущественно изъ крестьянъ, благодаря поразительному вниманію, съ которымъ они вникаютъ въ дѣло, въ большинствѣ случаевъ правильно и удовлетворительно разрѣшали такіе трудные вопросы, надъ которыми обыкновенно затрудняются люди, пріученные опытомъ къ разрѣшенію уголовныхъ дѣлъ». И неудивительно: какъ мы видѣли въ началѣ настоящей главы, участіе представителей народа въ отправленіи правосудія практиковалось у насъ еще въ древней Руси *).

Въ заключеніе укажемъ тѣ измѣненія, которыя были произведены въ судебныхъ установленіяхъ въ царствованіе Александра III и отчасти къ царствованію Александра II.

IX.

Наиболѣе важныя измѣненія, какъ мы уже говорили въ главѣ о крестьянскихъ учрежденіяхъ, коснулись низшей инстанціи, т.-е. мировыхъ судовъ. Съ 1889 г., съ учрежденіемъ должностей земскихъ начальниковъ и городскихъ судей, началось постепенное упраздненіе судебно-мирового института.

Но такъ какъ къ этому времени институтъ этотъ былъ введенъ еще не вездѣ, то происходило слѣдующее: въ однихъ мѣстностяхъ судебно-мировыя учрежденія упразднялись, а въ другихъ, напротивъ, только что вводились. Такимъ образомъ, институтъ мировыхъ судей существуетъ во многихъ мѣстностяхъ и въ настоящее время, хотя и не вездѣ на однихъ и тѣхъ же началахъ. Прежде всего, начала, выработанныя Судебными Уставами 1864 года, цѣликомъ сохранились

*) Въ нашей художественной литературѣ есть прекрасная повѣсть извѣстнаго нашего знатока русской деревни *Златовратскаго* «Крестьяне—присяжные, въ которой хорошо выяснено отношеніе крестьянства къ суду.

въ тѣхъ немногихъ мѣстностяхъ, гдѣ рѣшено было оставить мировыхъ судей, именно въ Москвѣ, Петербургѣ, Казани, Кишиневѣ, Нижнемъ-Новгородѣ, Одессѣ, Саратовѣ и Харьковѣ съ ихъ пригородами. Но и здѣсь выборы мировыхъ судей поставлены подъ контроль мѣстной администраціи. Въ другихъ мѣстностяхъ, какъ то: на Кавказѣ, въ Туркестанскомъ краѣ, областяхъ—Акмолинской, Семипалатинской, Семирѣченской, Уральской и Тургайской, въ губерніяхъ привислинскихъ, прибалтійскихъ, въ девяти западныхъ губерніяхъ, а равно и въ губерніяхъ Астраханской и Оренбургской—мировые судьи назначаются министромъ юстиціи. Въ остальныхъ мѣстностяхъ введены, наряду съ земскими участковыми начальниками, и назначаемые по городамъ городскіе судьи, при чемъ въ тѣхъ городахъ, въ которыхъ количество судебныхъ дѣлъ сравнительно не велико, обязанности городскихъ судей исполняются земскими начальниками. Прямое же назначеніе земскихъ начальникахъ, въ сферѣ судопроизводства,—исполнять тѣ обязанности, которыя прежде лежали на уѣздныхъ мировыхъ судьяхъ; для болѣе важныхъ дѣлъ, выходящихъ за предѣлы судебной компетенціи земскихъ начальниковъ, учреждена должность уѣзднаго члена окружнаго суда, по одному на каждый уѣздъ.

Изъ другихъ измѣненій отмѣтимъ слѣдующія. Закономъ 12 февраля 1887 г. министру юстиціи было предоставлено полномочіе ограничивать публичность судебныхъ засѣданій. Двумя годами раньше усилена была его власть по отношенію къ судебнымъ чинамъ: министру юстиціи предоставлено было право требовать отъ чиновъ судебнаго вѣдомства доставленія нужныхъ ему свѣдѣній и объясненій письменно, а въ необходимыхъ случаяхъ также и личнаго представленія ихъ, и дѣлать подлежащимъ лицамъ соотвѣтственныя указанія и напоминанія. Одновременно радикально было измѣнено и положеніе старшихъ предсѣдателей судебныхъ палатъ: найдено было необходимымъ для усиленія надзора въ судебномъ вѣдомствѣ созданіе на мѣстахъ такой единоличной власти, которая была бы уполномочена прекращать усматриваемые безпорядки и дѣлать всѣмъ подчиненнымъ вызываемыя обстоятельствами указанія и напоминанія. Такимъ образомъ, старшій предсѣдатель судебной палаты изъ primus inter pares, какимъ былъ онъ раньше, превратился въ мѣстное начальство.

Въ институтѣ судебныхъ слѣдователей сдѣланы были нѣкоторыя существенныя отступленія отъ основныхъ началъ Судебныхъ Уставовъ уже въ царствованіе Александра II. Такъ, въ 1870 году министру

юстиціи Высочайше было разрѣшено назначать кандидатовъ на судебныя должности къ временному *исправленію должности* судебнаго слѣдователя, при чемъ они не приводятся къ судейской присягѣ, не могутъ участвовать въ засѣданіяхъ окружнаго суда и не пользуются правомъ несмѣняемости. Въ настоящее время большая часть должностей судебныхъ слѣдователей замѣщена именно такими лицами *). При окружныхъ судахъ состоятъ только судебные слѣдователи по важнѣйшимъ дѣламъ, назначаемые министромъ и производящіе слѣдствія по предложенію прокуроровъ.

Въ заключеніе скажемъ нѣсколько словъ о судьбѣ суда присяжныхъ. Еще въ царствованіе Александра II въ нѣкоторыхъ органахъ консервативной печати начались нападки на это учрежденіе, которое М. Н. Катковъ въ своихъ статьяхъ пренебрежительно называлъ «судомъ улицы». Нѣкоторое недовѣріе къ суду присяжныхъ обнаружилось и со стороны правительства, что и выразилось въ нѣсколькихъ мѣрахъ ограничительнаго характера. Такъ, напримѣръ, въ 1872 году состоялся указъ перваго департамента сената, воспрещающій земствамъ назначать денежное пособіе крестьянамъ, призываемымъ для отправленія обязанностей присяжныхъ и часто находящимся вслѣдствіе этого въ тяжелыхъ матеріальныхъ условіяхъ. Затѣмъ и при Александрѣ II и при Александрѣ III изъ вѣдѣнія суда присяжныхъ изъятъ былъ рядъ дѣлъ, съ передачей ихъ преимущественно судебнымъ палатамъ съ сословными представителями. Такое недовѣрчивое отношеніе и правительства и нѣкоторой части общества къ суду присяжныхъ вызвано было отчасти значительнымъ количествомъ оправдательныхъ приговоровъ по такимъ дѣламъ, когда ожидались приговоры обвинительные.

Но прочное существованіе суда присяжныхъ на будущее время было обезпечено авторитетнымъ мнѣніемъ о немъ образованнаго въ 1894 году, по распоряженію министра юстиціи Н. В. Муравьева, совѣщанія старшихъ предсѣдателей судебныхъ палатъ, подъ предсѣдательствомъ извѣстнаго юриста сенатора А. Ѳ. Кони. Это совѣщаніе огромнымъ большинствомъ голосовъ указало на необходимость отмѣны вышеуказаннаго распоряженія относительно вспомоществованія крестьянамъ-присяжнымъ, а также высказалось за освобожденіе лицъ сельскаго состоянія, исполнявшихъ обязанности присяж-

*) Въ Закавказьѣ, Архангельской и Черноморской губ., Сибири и Туркестанскомъ краѣ обязанности судебныхъ слѣдователей возложены на мировыхъ судей.

ныхъ засѣдателей, отъ унизительнаго и несогласнаго съ достоинствомъ судебной дѣятельности тѣлеснаго наказанія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, на этомъ совѣщаніи было выяснено, что упреки русскимъ присяжнымъ за большое, будто-бы, количество оправдательныхъ приговоровъ несправедливы, такъ какъ изъ цифровыхъ данныхъ оказалось, что русскій судъ присяжныхъ въ общемъ репрессивнѣе и устойчивѣе суда коронаго, что простой русскій человѣкъ, поставляющій главный контингентъ присяжныхъ, вноситъ въ свою службу правосудію глубокую религіозность и что по дѣятельности своей этотъ судъ является не только вполнѣ удовлетворяющимъ своей цѣли, но и вполнѣ жизненнымъ, имѣющимъ облагораживающее вліяніе на народную нравственность и служащимъ проводникомъ народнаго правосознанія. Правда, въ дѣятельности суда присяжныхъ было и теперь бываетъ много оправдательныхъ приговоровъ при полной доказанности содѣяннаго подсудимымъ преступленія; но такіе приговоры объясняются или слишкомъ тяжкимъ въ законѣ наказаніемъ, не соотвѣтствующимъ преступленію, или полнымъ отсутствіемъ преступности и безнравственности мотивовъ преступленія, или отсутствіемъ вреда (напримѣръ, въ нѣкоторыхъ преступленіяхъ противъ паспортной системы), или, наконецъ, непониманіемъ со стороны подсудимаго законопротивности дѣянія; въ такихъ случаяхъ присяжные засѣдатели обыкновенно принимаютъ во вниманіе и то обстоятельство, что подсудимый уже выстрадалъ свою вину въ предварительномъ, до судебнаго разбирательства, тюремномъ заключеніи.

Наконецъ и комиссія, Высочайше учрежденная въ 1895 г. для пересмотра судебныхъ законоположеній, громаднымъ большинствомъ вмѣстѣ съ предсѣдателемъ ея—министромъ юстиціи Н. В. Муравьевымъ, высказалась за сохраненіе суда присяжныхъ, съ удержаніемъ организаціи этого института по Судебнымъ Уставамъ. Закончимъ настоящую главу словами Н. В. Муравьева, сказанными имъ въ рѣчи, произнесенной въ общемъ собраніи комиссіи 23 ноября 1896 года. «Едва-ли кто-нибудь теперь сомнѣвается,—говорилъ министръ,—что въ области уголовной юстиціи весьма трудно, если не вовсе невозможно, обойтись безъ содѣйствія гражданъ-обывателей въ качествѣ непрофессіональныхъ судей, призываемыхъ изъ общества и народа раздѣлить съ судьями правительственными тяготу суда надъ нарушителями уголовнаго закона. Во всякомъ случаѣ такого сомнѣнія никогда не возникало для законодательной мудрости нашего отечества; она во всѣ эпохи исторіи

обращилась къ участію въ уголовномъ судѣ общественныхъ судей, были ли то судные мужи древней Руси, губные старосты и цѣловальники Московскаго государства, выборные сословные судьи послѣ—петровскаго періода или присяжные засѣдатели судебной реформы императора Александра II. А потому нынѣ, въ концѣ XIX вѣка, отрицаніе самой идеи вспомогательнаго общественнаго суда прежде всего не соотвѣтствовало бы нашимъ *вѣковымъ судебно-историческимъ преданіямъ*. Въ 1864 году судъ съ участіемъ присяжныхъ явился лишь новою формою стародавняго начала; нынѣ же судъ коронный безъ общественнаго элемента былъ бы у насъ совершеннымъ новшествомъ, безпочвенною пробою, неизвѣданною загадкою будущаго» *).

*) Вся рѣчь напечатана у *Джаншіева* на стр. 465—468.

Мѣстное управленіе.

I

Задачи государственнаго управленія не могутъ быть осуществлены дѣятельностью однихъ центральныхъ органовъ. Прежде всего, акты непосрественнаго исполненія требуютъ дѣятельности на мѣстѣ, въ различныхъ частяхъ государственной территоріи. Само собою очевидно, что нельзя всѣхъ неповинующихся добровольно велѣніямъ власти принудить къ тому центральнымъ учрежденіямъ. Для того, чтобы велѣнія власти находили себѣ по всему пространству государства должное повиновеніе, государственная власть должна имѣть и на мѣстахъ исполнительные органы. И въ тѣхъ случаяхъ, когда исполненіе совершается дѣятельностью самихъ государственныхъ учрежденій, дѣятельностью должностныхъ лицъ, ихъ дѣятельность необходима не только въ центрѣ, но и на мѣстахъ. Въ текущей государственной жизни всегда возникаетъ множество такихъ вопросовъ, которые требуютъ непремѣнно немедленнаго разрѣшенія, и притомъ сообразно именно мѣстнымъ условіямъ. Центральные же органы не могутъ ни достаточно быстро разрѣшать вопросы, возникающіе въ отдаленныхъ частяхъ государства, ни быть достаточно чуткими ко всему разнообразію мѣстныхъ условій. Поэтому во всѣхъ государствахъ имѣются и мѣстные органы управленія, не только призванные исполнять распоряженія органовъ центральныхъ, но и надѣленные нѣкоторою долей самостоятельной власти распоряженія.

Пособія: *Коркуновъ* —«Русское государственное право», *Ивановскій*.—«Русское государственное право», *Лазаревскій*—«Лекціи по русскому государственному праву», *Кизеветтеръ* — «Административныя преобразованія Петра I» (Журналъ для всѣхъ, 1904 г.), *Градовскій*—«Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи», *Платоновъ*—«Лекціи по русской исторіи».

Какъ и центральное управленіе, управленіе мѣстное складывается исторически, отражая въ своей организаціи тѣ или иныя государственныя воззрѣнія, господствующія въ данную эпоху.

Въ главѣ о приказахъ мы довели нашъ краткій очеркъ развитія мѣстнаго управленія въ Россіи до временъ царя Алексѣя Михайловича, т. е. до половины XVII вѣка. Мы говорили, что по Уложенію Алексѣя Михайловича установленный Іоанномъ IV порядокъ суда и управленія, по которому земское или общественное начало было смѣшано съ приказнымъ, былъ совершенно отмѣненъ, а судъ и управленіе были окончательно переданы въ руки воеводъ и приказныхъ людей, и что губные старосты хотя въ нѣкоторыхъ городахъ и продолжали существовать, но совершенно лишились самостоятельности. Познакомимся теперь ближе съ воеводскимъ управленіемъ.

Еще въ началѣ XVII вѣка различали воеводъ «годовыхъ» и воеводъ полковыхъ, или «ратныхъ». Послѣдніе назначались съ ратными людьми только въ окраинные города «для береженія отъ турскихъ, крымскихъ и ногайскихъ татаръ, отъ ихъ разоренія». Годовые же воеводы посылались и для административныхъ цѣлей. Обыкновенный срокъ службы такихъ воеводъ былъ 1—2 года. Впослѣдствіи встрѣчаются примѣры, что годовые воеводы остаются за особенно усердную службу на третій годъ; но это уже было исключеніемъ изъ общаго правила.

Эти воеводы опредѣлялись обыкновенно изъ дворянъ, написанныхъ по московскому списку, т. е. изъ лицъ, подвѣдомственныхъ Большому Разрядному Приказу. Другіе приказы, завѣдывавшіе тѣми или другими областями, назначали воеводъ съ согласія либо Большого Разряда, либо другого установленія, вѣдавшаго служилое сословіе. Это назначеніе происходило не по иниціативѣ правительства. Служилые люди сами добивались такой льготы и осаждали государя просьбами. Можетъ быть, отъ этого отчасти зависѣлъ и кратковременный срокъ воеводской службы: надо же было удовлетворить такое количество челобитчиковъ! Напротивъ, само правительство не стремилось назначать на воеводство людей способныхъ. Оно смотрѣло на воеводство, какъ на должность, такъ сказать, инвалидную, и было недовольно, что нѣкоторыя лица, «отбывая государевой службы», бьютъ челомъ на воеводство. Взглядъ правительства на это дѣло обнаружился въ двухъ мѣрахъ Алексѣя Михайловича. Въ 1661 году было предписано во всѣ города, вѣдомые въ Разрядѣ, назначать въ

воеводы и въ приказные люди изъ раненыхъ и побывавшихъ въ плѣну, «а которые отпущены воеводы и приказные люди не ранены, и тѣхъ перемѣнить раненными». Затѣмъ, въ томъ же году всѣхъ воеводъ для полковой службы велѣно было выслать къ Москвѣ, а управленіе поручить губнымъ старостамъ изъ отставныхъ дворянъ и дѣтей боярскихъ, т. е. изъ инвалидовъ, негодныхъ къ полковой службѣ.

Прежде чѣмъ подробно говорить о положеніи и полномочіяхъ воеводы въ управляемой имъ области, необходимо имѣть въ виду слѣдующее обстоятельство, которое облегчитъ пониманіе многихъ противорѣчивыхъ фактовъ въ воеводскомъ управленіи: какую бы отрасль мѣстной администраціи мы ни взяли, вездѣ воевода имѣетъ всѣ средства для удовлетворенія чисто государственныхъ нуждъ (военныхъ и фискальныхъ) и почти совершенно безсиленъ для служенія какимъ-либо мѣстнымъ интересамъ, для удовлетворенія какихъ-либо нуждъ мѣстности и частныхъ лицъ. Такъ, напримѣръ, воевода облеченъ большою властью для понужденія служилыхъ людей къ отправленію ихъ обязанностей, но «съѣзжая изба», находящаяся подъ его начальствомъ, не можетъ разрѣшить ни одного процесса о помѣстьѣ или вотчинѣ; онъ можетъ поставить на «правежъ» цѣлую общину за недоимки податей, но лишенъ сплошь и рядомъ возможности разрѣшить какое-либо хозяйственное затрудненіе въ дѣлахъ этой общины, которая должна сноситься по своимъ дѣламъ съ Москвою, черезъ присылаемыхъ изъ Москвы, помимо воеводы, приказныхъ людей. Такимъ образомъ, главнѣйшее противорѣчіе въ воеводскомъ управленіи, изъ котораго вытекали многія другія, заключалось въ непомѣрной власти воеводы, какъ исполнительнаго агента московскаго приказа, и въ полномъ безсиліи его, какъ самостоятельнаго администратора.

Послѣ этихъ предварительныхъ замѣчаній разсмотримъ воеводу, какъ органъ правительственныхъ интересовъ, при чемъ главнымъ образомъ обратимъ вниманіе: 1) на военную его дѣятельность и отношенія его къ служилому сословію и 2) на финансовую его дѣятельность и отношенія его къ общинамъ.

Каждый воевода былъ военнымъ начальникомъ въ уѣздѣ и городѣ. Въ его завѣдываніе поступалъ городъ (крѣпость) со всѣми укрѣпленіями, военными снарядами и запасами; ему подчинялись всѣ служилые люди, дворяне и дѣти боярскія. Въ качествѣ военнаго начальника, онъ долженъ былъ наблюдать за хорошимъ состояніемъ городскихъ укрѣпленій, заботиться, чтобы въ городѣ было достаточно

всякихъ запасовъ и т. д. Военная власть воеводы проявлялась довольно разнообразно. Въ центральной Россіи онъ имѣлъ обязанности городового «береженія», потому что въ случаѣ похода, войны онъ не являлся полковымъ начальникомъ и только высылалъ служилыхъ людей, находившихся въ его уѣздѣ, на полковую службу, а самъ оставался съ остальными ратными людьми для охраненія города и уѣзда. Какъ военнымъ начальникамъ въ уѣздѣ, воеводамъ поручался наборъ войска, раздача денежнаго и хлѣбнаго жалованья, разверстаніе службы между служилыми людьми и т. д. Во всѣхъ этихъ дѣлахъ воеводы дѣйствовали по указамъ центральнаго правительства. По отношенію къ служилымъ людямъ, власть воеводы, какъ исполнительнаго органа центральнаго правительства, была велика настолько, насколько правительство могло довѣрять одному лицу. Но это довѣріе не могло быть велико. Рядомъ съ воеводою ему необходимо было имѣть другихъ лицъ, которыя, дѣйствуя подъ надзоромъ воеводы, въ то же время подчинялись бы прямо центральному правительству. Таковы были «городовые приказчики», «осадные головы», «письменные головы», «ямскіе приказчики», «стрѣлецкіе, казацкіе, пушкарскіе головы» и т. д. Они отправляли свои обязанности подъ надзоромъ воеводы, который давалъ имъ порученія, нерѣдко даже выходившія изъ круга спеціальной дѣятельности этихъ должностныхъ лицъ. Но, обязанные лично исполнять всѣ требованія воеводы, они не вполнѣ подчинялись ему въ управленіи своею частью. Большинство ихъ непосредственно сносилось съ центральнымъ правительствомъ. Назначеніе на мѣсто, увольненіе, наказаніе, опредѣленіе жалованья служащимъ большею частью зависѣли отъ центральнаго правительства.

Воевода имѣлъ большое значеніе для дворянъ и дѣтей боярскихъ, какъ для служилаго сословія, по отношенію къ ихъ служебнымъ обязанностямъ. Но его власть имѣла для нихъ мало значенія, какъ для класса мѣстнаго общества, въ особенности въ отношеніи ихъ экономическихъ интересовъ. Участіе воеводъ въ помѣстныхъ дѣлахъ состояло лишь въ исполненіи требованій центральныхъ мѣстъ, въ производствѣ обысковъ и слѣдствій, въ отводѣ и въ отдѣлѣ пожалованныхъ помѣстій.

Вообще говоря, для отдѣльныхъ лицъ тогдашняго дворянства власть воеводы имѣла значеніе настолько, насколько это было нужно для понужденія ихъ къ исполненію обязанностей. Для удовлетворенія же интересовъ всего служилаго сословія на мѣстѣ воеводская долж-

ность не представляла никакихъ условій. Если служилый человѣкъ имѣлъ нужду удовлетворить какимъ-либо своимъ частнымъ потребностямъ, онъ долженъ былъ ѣхать въ Москву, такъ какъ воевода не имѣлъ достаточно власти для удовлетворенія его интересовъ.

Относительно тяглыхъ сословій, какими были люди посадскіе и уѣздные, главною обязанностью воеводы было понуждать ихъ къ аккуратному выполненію лежавшихъ на нихъ повинностей. Несостоятельность воеводы, какъ мѣстнаго правителя, и вообще слабое развитіе понятій о мѣстномъ управленіи въ то время лучше всего можно видѣть на тѣхъ сторонахъ мѣстнаго управленія, которыя въ настоящее время составляютъ главную заботу правительства. Мы говоримъ объ удовлетвореніи потребностей самого мѣстнаго населенія, относительно его духовныхъ, экономическихъ и другихъ цѣлей. Полицейская дѣятельность воеводы касалась слѣдующихъ предметовъ: построекъ, путей сообщенія, почтъ, охраненія области отъ моровыхъ язвъ, охраненія городовъ отъ пожаровъ, полиціи безопасности, попеченія о торговлѣ и проч. Если по этимъ предметамъ дѣятельность воеводъ не была особенно развита, то по другимъ предметамъ она была еще ничтожнѣе. Слабое или, лучше сказать, ничтожное развитіе медицинской части, отсутствіе всякихъ мѣръ къ развитію народнаго образованія, скудость средствъ къ обезпеченію народнаго продовольствія и вообще отсутствіе всего, что въ настоящее время составляетъ заботу земскихъ учрежденій, характеризуетъ воеводское управленіе XVII-го вѣка.

Рядомъ съ воеводою во многихъ городахъ, для исполненія задачъ полиціи и уголовнаго суда, стояли и въ XVII вѣкѣ губные старосты. На нихъ, кромѣ обязанности судить разбойниковъ, лежала обязанность «того беречь накрѣпко, чтобы нигдѣ татей и разбойниковъ, разбойничьихъ становъ и пріѣздовъ не было». Этотъ полицейскій характеръ суда имѣлъ своимъ слѣдствіемъ крайнюю запутанность отношеній между воеводой, въ рукахъ котораго главнымъ образомъ сосредоточивались полицейскія обязанности, и губными старостами, и воеводѣ, между прочими обязанностями полиціи безопасности, поручалось смотрѣть, чтобы нигдѣ не было бою, грабежа, пріѣзда разбойниковъ и т. д. Провести точную границу между этимъ «смотрѣніемъ» и дѣйствительнымъ сыскомъ разбойниковъ въ тѣ времена было чрезвычайно трудно, тѣмъ болѣе, что и само законодательство не особенно заботилось объ этомъ. Ему и самому обществу рѣшительно было все

равно, кто будетъ «сыскивать» воровъ и разбойниковъ, лишь бы этотъ сыскъ былъ дѣйствителенъ и приводилъ къ какимъ-нибудь результатамъ. По Уложенію Алексѣя Михайловича губные старосты получали наказы изъ Разбойнаго приказа и дѣйствовали подъ его надзоромъ. Вслѣдствіе этого они стояли въ прямомъ подчиненіи воеводамъ. Но въ качествѣ приказныхъ людей губные старосты служили не для однѣхъ цѣлей уголовной полиціи. Нерѣдко и имъ давались такія же порученія, какъ и воеводамъ. Иногда имъ даже поручалось производить слѣдствіе надъ воеводой и взыскивать съ него штрафы. Въ 1661 году, по случаю отозванія изъ городовъ воеводъ и приказныхъ людей для государевой службы, исправленіе воеводскихъ обязанностей, какъ мы выше говорили, было поручено губнымъ старостамъ.

Съ 1669 года, т. е. со времени такъ называемой историками первой отставки губныхъ старостъ, воеводы получили гораздо болѣе правъ, по крайней мѣрѣ, на время. Въ послѣднія двадцать лѣтъ XVII вѣка всѣ старыя уѣздныя учрежденія, кромѣ воеводской должности, постепенно закрываются. Губные старосты то уничтожаются, то снова устанавливаются. Воеводская власть, ограниченная по дѣламъ казеннаго и общиннаго управленія, усиливается по судебнымъ дѣламъ. Только при Петрѣ Великомъ, именно въ 1702 году, при окончательномъ уничтоженіи должности губныхъ старостъ, воеводское управленіе ограничивается выборнымъ коллегіальнымъ началомъ*).

Какъ мы уже говорили, воевода въ XVII вѣкѣ занималъ первое мѣсто между провинціальными исполнителями правительственныхъ распоряженій, но былъ далеко не единственнымъ. При довольно быстромъ нарастаніи различныхъ правительственныхъ потребностей число лицъ, которымъ давались правительственныя порученія, все болѣе и болѣе увеличивалось, и къ концу XVII вѣка, кромѣ вышеупомянутыхъ ямскихъ и городовыхъ приказчиковъ, стрѣлецкихъ и пушкарскихъ головъ и проч., мы видимъ въ областяхъ цѣлый легіонъ разнаго рода «присыльныхъ людей» изъ Москвы. Между ними наибольшею извѣстностью пользуются такъ называемые «сыщики» какъ по губнымъ дѣламъ, такъ и по сыску бѣглыхъ. Кромѣ нихъ, въ разное время посылались въ уѣзды: горододѣльцы, хлѣбные и денежные сборщики, сборщики разныхъ податей и проч. Правительство не думало устанавливать

*) См. главу о коллегіяхъ.

между всѣми своими провинціальными агентами какія-либо іерархическія отношенія и имѣло на это свои основанія: при отсутствіи не только правильной, но и всякой системы надзора, имѣть въ мѣстности только одно отвѣтственное, лицо, прямо подчиненное центральному правительству, представлялось крайне невыгоднымъ, что было бы источникомъ множества злоупотребленій властью. Напротивъ, правительство стремилось поднять отвѣтственность всѣхъ передъ центральными учрежденіями, и потому подчинило ихъ всѣхъ прежде московскимъ приказамъ, а затѣмъ уже воеводѣ. И если воеводѣ поручалось «смотрѣть» за разными головами и старостами, то и старостамъ и головамъ иногда поручалось смотрѣть за воеводой. При такой своеобразной системѣ мѣстнаго управленія получались постоянные доносы и интриги: воеводы писали въ Москву на старость и головъ, а послѣдніе писали на воеводу; а всякія предписанія и порученія правительства исполнялись попрежнему плохо. Всѣ правительственные агенты, одинаково отвѣтственные предъ центральнымъ правительствомъ, во всякой неудачѣ сваливали вину другъ на друга: воеводы на головъ и старость, старосты и головы на воеводу. О послѣдствіяхъ такой системы и говорить нечего: каждый приказный человѣкъ, какъ бы онъ ни относился къ возложеннымъ на него правительствомъ обязанностямъ, прежде всего «кормился» отъ своихъ дѣлъ. Неслыханные поборы увеличивали и безъ того большія тягости податныхъ классовъ, особенно крестьянства.

Остановимся, для окончательной характеристики воеводскаго управленія, еще на одномъ крупномъ противорѣчіи.

Обязанности воеводъ, при ихъ назначеніи въ тотъ или иной уѣздъ, правительство обозначало въ особыхъ наказахъ, которые всѣ писались по одному шаблону. Каждому воеводѣ предписывалось въ точности держаться наказа: «А буде онъ (воевода) учнетъ государевы дѣла дѣлать не по сему государеву наказу, и ему за то отъ государя царя быть въ великой опалѣ». Между тѣмъ, правительство не было увѣрено, что порученія, данныя воеводѣ, могутъ быть выполнены на мѣстѣ. Поэтому, рядомъ съ строгимъ предписаніемъ держаться наказа, оно должно было предоставлять усмотрѣнію воеводъ не только способъ и время исполненія, но и право вовсе не исполнять данныя ему порученія. Въ наказахъ нерѣдко попадаются такія мѣста: «буде въ сихъ вышеписанныхъ статьяхъ что явится къ нынѣшнему дѣлу и времени не согласно и чего дѣлать будетъ не мочно и казнѣ убыточно,

а всякаго чина людямъ тягостно, и воеводамъ съ товарищи чинити *по своему правому разсмотрѣнію*». Воеводамъ далѣе предписывалось сообразоваться съ наказами прежнихъ воеводъ и съ государевыми къ нимъ указами. Но центральное правительство не могло знать, насколько эти прежніе наказы и указы пригодны теперь. Поэтому въ наказахъ новымъ воеводамъ говорилось: «а что въ прежнихъ наказахъ и грамотахъ добро и прибыльно, и имъ тѣ дѣла дѣлать по прежнимъ наказамъ и грамотамъ, и что нынѣ быть непристойно,—имъ тѣ дѣла дѣлать, смотря по тамошнему дѣлу, какъ будетъ пригоже». Это право исполнять и не исполнять порученія правительства не всегда предоставлялось воеводамъ; но зато способъ исполненія этихъ порученій всегда предоставлялся имъ. Наказъ излагалъ порученія, опредѣлялъ обязанности воеводъ. Затѣмъ, какими средствами будетъ выполненъ этотъ наказъ, до этого правительству не было дѣла, лишь бы онъ былъ выполненъ безъ убытка для казны и безъ разоренія для жителей. Такой смыслъ имѣетъ выраженіе, попадающееся почти во всѣхъ наказахъ: «дѣлать имъ (воеводамъ) по сему наказу, и смотря по тамошнему дѣлу и по своему высмотру, какъ будетъ пригоже и *какъ Богъ вразумитъ*».

Результатомъ указаннаго противорѣчія было то, что въ концѣ концовъ, на практикѣ, судьба правительственныхъ распоряженій сплошь и рядомъ всецѣло находилась въ рукахъ воеводъ, какъ и судьба мѣстнаго населенія. Произволу ихъ не было положено законныхъ границъ. Возможность же произвола порождала множество злоупотребленій. Всѣ виды этихъ злоупотребленій можно подвести подъ двѣ главныя категоріи; иначе говоря, воеводскій произволъ могъ проявляться двоякимъ способомъ. Воевода могъ воспользоваться своимъ правительственнымъ положеніемъ для того, чтобы съ корыстными цѣлями тѣснить мѣстное населеніе; или онъ могъ, за хорошій «посулъ», войти въ соглашеніе съ посадскими и уѣзднымъ людьми для того, чтобы потакать имъ въ неисполненіи, или въ неаккуратномъ исполненіи ихъ обязанностей передъ правительствомъ. Оба случая одинаково часто попадаются въ актахъ того времени. Въ царскихъ грамотахъ воеводамъ намъ приходится читать укоризны послѣднимъ, что они «норовя посадскимъ для своея бездѣльныя корысти, не собираютъ и не высылаютъ податей, или не помогаютъ присланнымъ изъ Москвы сборщикамъ, или не высылаютъ на службу дворянъ, помогая имъ укрываться отъ службы», и проч.

Въ другихъ случаяхъ крестьяне и посадскіе жалуются на неслыханные поборы и даже на грабежи воеводъ... Воеводѣ было выгоднѣе жить въ мирѣ съ посадскими людьми и брать съ нихъ добровольныя приношенія, чѣмъ угождать правительству, которое онъ, при отсутствіи средствъ надзора, могъ обкрадывать, сколько угодно. Правительство на эти злоупотребленія отвѣчало тѣмъ, что отнимало ту или другую отрасль управленія у воеводы, но устранить ихъ злоупотребленія вполнѣ было не въ состояніи.

Нерѣдко воеводы удачно соединяли обѣ системы, т. е. умѣли и обманывать правительство и тѣснить уѣздныхъ людей.

Медленность, неисполненіе правительственныхъ распоряженій, лихоимство, прямое воровство удачно соединялись въ системѣ воеводскаго управленія. Нѣкоторые воеводы доходили до неслыханныхъ злоупотребленій. Напримѣръ, въ 1675 г. жители г. Шуи жаловались на своего воеводу, что онъ «почалъ имъ, сиротамъ государевымъ, посадскимъ людямъ чинить тѣсноту и налогу большую и напрасные продажи и убытки; бьетъ ихъ безъ сыску и безъ вины и сажаетъ въ тюрьму для своей корысти, и, выимая изъ тюрьмы, бьетъ батогами до полусмерти безъ дѣла и безъ вины». Нерѣдко этотъ воевода билъ до полусмерти выборныхъ лицъ, кабацкихъ головъ и цѣловальниковъ, и грабилъ торговыхъ людей.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ поведеніе воеводъ доходило до обыкновеннаго самодурства. Такъ, одинъ воевода,—по жалобамъ жителей,—«постоянно ходилъ по городу съ батогомъ въ полтора аршина длиною и въ палецъ толщиною и билъ людей, приговаривая: я воевода такой-то; всѣхъ изъ-подъ-тиха выведу и на кого руку наложу, тому отъ меня свѣта не видать и изъ тюрьмы не выбывать». Бывали случаи и хуже.

Разумѣется, подобнымъ воеводамъ были всякіе грабители больше по душѣ, чѣмъ мирные жители. Разбойное дѣло было для многихъ воеводъ большимъ «лакомствомъ», какъ выражаются акты того времени. Замѣчательно, что при Михаилѣ Ѳеодоровичѣ, во время возстановленія въ 1627 году должности губныхъ старостъ послѣ смуты, нѣкоторые воеводы ни за что не хотѣли отдать имъ губного дѣла, желая сами его вѣдать. Такъ, напримѣръ, вновь назначенный воронежскій губной староста долго писалъ государю, пока ему удалось наконецъ вырвать свое дѣло изъ рукъ воеводы.

II.

Всѣ указанные недостатки воеводскаго управленія обращали на себя вниманіе правительства, и въ половинѣ XVII в., при царѣ Алексѣѣ Михайловичѣ, начинаются попытки преобразованій въ мѣстномъ управленіи, подготовившія административную реформу Петра Великаго. Но эти попытки совершались безъ всякой системы, безъ строго продуманной послѣдовательности. Совершая эти опыты, правительство преслѣдовало тѣ же старыя задачи управленія, которыя сводились къ такому устройству войска и государственныхъ финансовъ, чтобы можно было удовлетворительнѣе вести дѣло національной обороны отъ окрестныхъ враговъ. Реформа Петра Великаго не внесла новыхъ задачъ и была лишь завершеніемъ этихъ опытовъ, съ примѣненіемъ нѣкоторыхъ европейскихъ образцовъ.

Произведена была эта реформа въ два пріема.

Прежде всего Петръ Великій стянулъ всѣ прежніе уѣзды въ 8 громадныхъ административныхъ округовъ, назвавъ ихъ губерніями. Во главѣ каждой такой губерніи былъ поставленъ губернаторъ, назначаемый царемъ и сосредоточившій въ своихъ рукахъ все управленіе въ губерніи.

Спрашивается: чѣмъ была вызвана такая мѣра?

Новѣйшія архивныя изысканія обнаружили, что Петръ Великій, вводя дѣленіе на губерніи, лишь закончилъ дѣло своихъ предшественниковъ*).

Историческимъ первообразомъ петровской губерніи былъ военный округъ, такъ называемый «разрядъ» второй половины XVII в. Уже въ XVII в. въ интересахъ лучшей организаціи національной обороны, чтобы не перебрасывать дворянскія ополченія изъ одной области въ другую, все государство было раздѣлено на эти округи, или «разряды»: къ каждой наиболѣе угрожаемой окраинѣ былъ приписанъ свой опредѣленный, довольно значительный районъ, обнимавшій цѣлую группу старыхъ уѣздовъ. Помѣщики этого района и вы-

---

*) Эти изысканія принадлежатъ главнымъ образомъ *П. Н. Милюкову* и *проф. Богословскому*. Мы знакомимъ съ ними читателя по изложенію г. *Кизеветтера* (См. его статью въ «Журналѣ для всѣхъ» за 1904 г., а также книжку его «Мѣстное самоуправленіе въ Россіи»).

зывались въ походъ для защиты соотвѣтствующей этому району окраины. Во главѣ такого «разряда» становился «разрядный» воевода, жившій въ его главномъ городѣ. Содержаніе ополченій каждаго «разряда» производилось изъ суммъ, собираемыхъ съ неслужилаго населенія того же разряднаго округа. Такимъ образомъ, «разрядъ» являлся въ одно и то же время и военнымъ и финансовымъ округомъ, и разрядный воевода сосредоточивалъ въ своихъ рукахъ одновременно и военную и финансовую администрацію округа. Петровскія губерніи 1708 г. представляли собою не что иное, какъ тѣ же самые разрядные округи, лишь названные новымъ, иноземнымъ терминомъ. Прежнія помѣщичьи ополченія Петръ Великій замѣнилъ регулярной арміей; но, создавая эту армію, онъ, согласно съ идеями своихъ предшественниковъ, рѣшилъ распредѣлить ее отдѣльными частями по губернскимъ округамъ, съ тѣмъ, чтобы каждая часть и содержалась на сборы съ населенія той губерніи, въ предѣлахъ которой она будетъ расквартирована. Такимъ образомъ, губернія, подобно «разряду», являлась военно-финансовымъ округомъ, а губернаторъ, подобно прежнему разрядному воеводѣ, былъ прежде всего главнымъ военнымъ и финансовымъ чиновникомъ губерніи. И, какъ прежде, войско и финансы поглощали почти всю энергію губернской администраціи. Лишь въ видѣ второстепеннаго придатка къ этимъ функціямъ губернатора присоединялись другія обязанности — судъ и полиція. Бюрократизація управленія, столь сильно развившаяся въ Московскомъ государствѣ, въ петровской губерніи еще болѣе усилилась.

Но, учреждая свои губерніи, Петръ сдѣлалъ попытку ввести въ строй губернскаго управленія коллегіальное и выборное начала. Такъ какъ объ этой попыткѣ мы говорили уже въ другихъ главахъ нашей книги, то здѣсь повторять не будемъ*). Добавимъ лишь кое-что къ сказанному раньше. Земскій выборный элементъ введенъ былъ, какъ мы уже знаемъ, въ систему губернскаго управленія сначала въ лицѣ ландратовъ, а затѣмъ въ лицѣ земскихъ комиссаровъ, избираемыхъ мѣстнымъ дворянствомъ на одинъ годъ, единственною обязанностью которыхъ былъ сборъ введенной въ 1724 году подушной подати и доставленіе собранныхъ денегъ въ полки. Къ этому времени и относится появленіе въ системѣ губернскаго управленія новаго, такъ сказать, звена, не предусмотрѣннаго планами административ-

*) См. главы о коллегіяхъ, о земствѣ и о городскомъ самоуправленіи.

ныхъ преобразованій и тѣмъ не менѣе сразу занявшаго главенствующее положеніе въ губерніи.

Въ 1721 году, по окончаніи великой сѣверной войны, войска получили возможность перейти на мирное положеніе. Давнишній планъ размѣщенія полковъ по губерніямъ, наконецъ, получилъ свое осуществленіе. Военное начальство расположившихся по губерніямъ полковъ заняло весьма видную роль въ строѣ мѣстнаго управленія. Полковникъ, получавшій отъ комиссара подушный сборъ на содержаніе своего полка, превратился въ прямого начальника этого комиссара, — который по закону долженъ былъ давать отчетъ въ своей дѣятельности съѣзду своихъ избирателей и этимъ съѣздомъ привлекался къ отвѣтственности за неисправности. Отвѣтственность комиссара предъ своими избирателями быстро заслонилась отвѣтственностью предъ полковымъ начальствомъ. Наблюденіе за правильнымъ поступленіемъ подушнаго сбора естественно соединилось съ наблюденіемъ за передвиженіями населенія; появилась паспортная система, общее завѣдываніе которой также попало въ руки полковника, все болѣе сосредоточившаго, такимъ образомъ, подъ своею властью, помимо военной команды, руководительство полицейской и финансовой администраціей въ губерніи. Такимъ образомъ, господство въ губерніи гражданской бюрократіи, — послѣ неудачныхъ опытовъ съ ландратами и комиссарами, — осложнилось еще господствомъ военнаго полкового начальства, и подъ этимъ двойнымъ давленіемъ надолго заглохли зародыши земскаго самоуправленія, мимоходомъ брошенные въ провинцію нѣкоторыми указами Петра Великаго.

Новая и, надо сказать, капитальная реформа мѣстнаго управленія, опредѣлившая его строй вплоть до преобразованій императора Александра II, была произведена императрицей Екатериной II. Но прежде чѣмъ указать нѣкоторыя подробности этой реформы, мы приведемъ здѣсь ея общую характеристику, сдѣланную однимъ изъ лучшихъ знатоковъ эпохи. «При Екатеринѣ,—говоритъ г. Кизеветтеръ,— начинается раскрѣпощеніе общества. Освобожденное отъ обязательной службы дворянство мало-по-малу начинаетъ сосредоточивать свои интересы на хозяйствѣ въ своихъ помѣстьяхъ, и въ уѣздной жизни все болѣе замѣтный тонъ начинаютъ задавать мѣстныя общества дворянъ-землевладѣльцевъ. Въ то же время, благодаря довольно быстрому развитію торговли и промышленности, въ городахъ формируется классъ купцовъ-капиталистовъ, и городъ постепенно выдви-

гается изъ той мало-замѣтной и жалкой роли, какую онъ игралъ до той поры въ общемъ обиходѣ русской общественности. Такимъ образомъ, къ концу XVIII вѣка для правительства подготовляется возможность привлечь и мѣстное общество къ участію въ мѣстномъ управленіи, перемѣстить центръ тяжести правительственнаго механизма въ область, въ провинцію, и вмѣстѣ съ тѣмъ создать на почвѣ провиціальнаго управленія совмѣстное сотрудничество коронной бюрократіи и такъ называемаго земства. Кромѣ того, теперь, — съ обезпеченіемъ государственной безопасности извнѣ и при болѣе опредѣлившихся (подъ вліяніемъ европейскаго просвѣщенія) политическихъ воззрѣніяхъ, — цѣлью административной реформы ставится уже не только техническое усовершенствованіе административнаго механизма, но и расширеніе самихъ задачъ провинціальной администраціи: на-ряду съ фискальными интересами государства въ кругъ предметовъ административной дѣятельности теперь включаются и интересы самого мѣстнаго общества, обслуживаніе его внутреннихъ потребностей въ правильной постановкѣ правосудія, въ обезпеченіи правового порядка и общаго спокойствія, въ распространеніи просвѣщенія и въ поднятіи матеріальнаго достатка. Достиженіе всѣхъ этихъ результатовъ признавалось теперь возможнымъ лишь при условіи совмѣстной дѣятельности правительственной администраціи и мѣстнаго общества. Этотъ преобразовательный планъ осуществленъ въ Учрежденіи о губерніяхъ 1775 года, въ замѣчательномъ законодательномъ актѣ императрицы Екатерины II, основнымъ принципомъ котораго является принципъ *децентрализаціи* управленія».

По Учрежденію о губерніяхъ въ мѣстномъ управленіи были произведены слѣдующія перемѣны. Число губерній было увеличено: вмѣсто 20 губерній, существовавшихъ при воцареніи Екатерины II, вся Россія была раздѣлена на 51 губ., съ подраздѣленіемъ на уѣзды вмѣсто прежнихъ провинцій, при чемъ за основаніе при дѣленіи было принято количество жителей — 300-400 тыс. жителей для губерніи и 20-30 тыс. жит. для уѣзда. До 1775 года главнымъ органомъ управленія въ губерніяхъ и провинціяхъ были губернаторы и воеводы съ ихъ канцеляріями. Земскій элементъ, введенный Петромъ въ областное управленіе, удержался только въ городахъ и исчезъ въ губернскомъ управленіи. Судъ, отдѣленный Петромъ отъ администраціи, вскорѣ снова слился съ нею. Составъ администраціи былъ малочисленъ, и администрація была слаба, что особенно наглядно обнаружилось

въ эпоху пугачевщины. Екатерина стремилась увеличить силы администраціи, разграничить вѣдомства и привлечь къ участію въ управленіи земскіе элементы.

Въ каждомъ губернскомъ городѣ были установлены слѣдующія учрежденія: 1) губернское правленіе — главное губернское учрежденіе, съ губернаторомъ во главѣ. Оно имѣло административный характеръ, являлось ревизоромъ всего управленія, представляло собою правительственную власть губерніи; 2) палаты уголовная и гражданская — высшіе органы суда въ губерніи, 3) палата казенная — органъ финансоваго управленія. Всѣ эти учрежденія имѣли коллегіальный характеръ (губернское правленіе —лишь по формѣ, ибо вся власть принадлежала губернатору) и бюрократическій составъ и вѣдали всѣ сословія губерніи. Затѣмъ въ губернскомъ городѣ были: 4) верхній земскій судъ, 5) губернскій магистратъ, 6) верхняя расправа—судебныя учрежденія, о которыхъ мы уже говорили въ главѣ о судоустройствѣ и также уже извѣстные намъ 7) совѣстный судъ и 8) приказъ общественнаго призрѣнія. По кругу дѣлъ и по своему составу верхній земскій судъ, губернскій магистратъ и верхняя расправа были учрежденіями сословными, но дѣйствовали подъ руководствомъ коронныхъ чиновниковъ; въ совѣстномъ судѣ и приказѣ общественнаго призрѣнія предсѣдательствовали коронные чиновники, засѣдали представители всѣхъ сословій и вѣдались лица всѣхъ сословій. Въ каждомъ уѣздномъ городѣ находились: 1) нижній земскій судъ, вѣдавшій уѣздную полицію и администрацію и состоявшій изъ капитана-исправника и засѣдателей; и тотъ и другіе избирались изъ дворянъ уѣзда; исправникъ считался начальникомъ уѣзда и былъ исполнительнымъ органомъ губернскаго управленія; 2) уѣздный судъ, 3) городской магистратъ и 4) нижняя расправа—низшія судебныя учрежденія, коллегіальныя и сословныя по своему составу (только предсѣдатель нижней расправы назначался отъ правительства). Кромѣ перечисленныхъ учрежденій были еще два: 1) дворянская опека—при каждомъ нижнемъ дворянскимъ судѣ и 2) сиротскій судъ—при каждомъ городовомъ магистратѣ; членами этихъ учрежденій были сословные представители, при чемъ въ первомъ предсѣдательствовалъ уѣздный предводитель дворянства, а во второмъ—городской голова.

Такова была система мѣстныхъ учрежденій Екатерины II. Мы видимъ, что вмѣсто довольно простыхъ формъ прежняго времени теперь была раскинута въ каждой губерніи цѣлая сѣть учрежденій

съ многочисленнымъ составомъ, и эта многочисленная администрація была сосредоточена въ меньшихъ административныхъ округахъ. При обиліи новыхъ учрежденій замѣтно стремленіе выдержать модный въ XVIII вѣкѣ принципъ—раздѣленіе вѣдомствъ и властей; но все же и по учрежденію 1775 г. осталось громадное вліяніе администраціи на судъ, особенно уголовный. Мѣстныя общества получили нѣкоторое участіе въ правахъ мѣстнаго управленія: и дворянство, и горожане, и даже люди низшихъ классовъ пополняли своими представителями большинство новыхъ учрежденій. Мѣстная администрація приняла видъ земскаго самоуправленія, дѣйствовавшаго, впрочемъ въ значительной зависимости и подъ строгимъ контролемъ немногихъ правительственныхъ лицъ и бюрократическихъ органовъ. Екатерина думала, что она достигла своихъ цѣлей: усилила составъ администраціи, правильно распредѣлила вѣдомства между органами управленія и дала широкое участіе земству въ новыхъ учрежденіяхъ. Мѣстное управленіе вышло очень систематично и либерально. Оно отвѣчало до нѣкоторой степени и отвлеченнымъ теоріямъ Екатерины, потому что отразило на себѣ либеральныя ученія европейскихъ публицистовъ, и желаніямъ сословій, потому что имѣло несомнѣнную связь съ депутатскими желаніями, выраженными въ комиссіи 1767 г. Но дѣйствительность не оправдала надеждъ, возлагавшихся на новыя губернскія учрежденія *).

Мы уже говорили, что причинами неудачи этой реформы были, во-первыхъ, неограниченная власть «хозяина»—намѣстника, а во-вторыхъ, крѣпостное право. И послѣднее было коренной причиной, до устраненія которой нельзя было и думать о нормальномъ устройствѣ мѣстнаго управленія.

Мы не будемъ говорить о состояніи мѣстнаго управленія въ промежутокъ времени между царствованіемъ Екатерины II и эпохой великихъ реформъ и перейдемъ прямо къ описанію современнаго его устройства.

III.

Мѣстныя учрежденія, организуемыя во всѣхъ частяхъ государственной территоріи и находящіяся въ завѣдываніи этихъ учрежденій

*) *Платоновъ*—«Лекціи по русской исторіи». Петербургъ. 1907 г., стр. 584—587.

дѣленія государственной территоріи могутъ быть пріурочены къ одной какой-либо опредѣленной отрасли управленія, или имѣть болѣе общее значеніе. Сообразно съ этимъ различаютъ *спеціальное* и *общее* административное дѣленіе страны на округа.

Спеціальные округи существуютъ у насъ, напримѣръ, для управленій горнаго, почтъ-и-телеграфовъ, путей сообщенія, военнаго, народнаго просвѣщенія и проч. Кромѣ подобныхъ спеціальныхъ административныхъ дѣленій существуетъ еще во всѣхъ государствахъ и общее административное дѣленіе страны.

Общихъ административныхъ дѣленій обыкновенно бываетъ нѣсколько, другъ другу подчиненныхъ, такъ что крупныя административныя дѣленія подраздѣляются на меньшія, а тѣ еще на болѣе мелкія. Это обусловливается тѣмъ, что и самое осуществленіе задачъ управленія пріурочивается къ болѣе или менѣе обширнымъ частямъ территоріи. Есть такія задачи управленія, осуществленіе которыхъ должно быть по возможности приближено къ населенію: таковы, напримѣръ, начальное обученіе, или полиція безопасности. Но есть, напротивъ, другія задачи, требующія непремѣнно совмѣстнаго осуществленія въ болѣе обширномъ районѣ. Но, кромѣ этого различія самихъ задачъ управленія, существованіе нѣсколькихъ соподчиненныхъ другъ другу административныхъ дѣленій обусловливается еще и тѣмъ, что этимъ облегчается надзоръ за дѣятельностью низшихъ мѣстныхъ органовъ, такъ какъ между ними и центральными органами устанавливаются посредствующія инстанціи. Въ силу многочисленности низшихъ органовъ, имъ нельзя ни дать сложной организаціи ни обезпечить высокія качества личнаго состава: это слишкомъ дорого обошлось бы государству. Поэтому необходимо надъ ними непосредственно поставить другія учрежденія, съ болѣе сложною организаціей, съ болѣе избраннымъ личнымъ составомъ для надзора и руководительства ихъ дѣятельностью.

Основаніемъ общаго административнаго дѣленія можетъ служить или исторически сложившееся расчлененіе страны, или просто соображенія административнаго удобства. При первомъ дѣленіи, являющемся результатомъ постепеннаго историческаго образованія государственной территоріи, задача управленія значительно упрощается, такъ какъ каждый административный округъ представляетъ при этомъ нѣчто дѣйствительно цѣльное, объединенное одинаковыми бытовыми условіями. Но, съ другой стороны, пространство и количество населенія

такихъ исторически сложившихся подраздѣленій государства представляются обыкновенно крайне неравномѣрными. Искусственно установляемое, по соображеніямъ практическаго удобства, общеадминистративное дѣленіе дѣлается болѣе равномѣрнымъ, даетъ приблизительно ровныя по пространству и количеству населенія административныя единицы; но образованные такимъ путемъ округа лишены внутренняго единства и однородности. Отдѣльныя ихъ части легко могутъ представлять рѣзкое различіе по своимъ бытовымъ условіямъ. Между тѣмъ, мѣстному учрежденію едва-ли возможно придать такое устройство и такой личный составъ, чтобы сдѣлать его способнымъ удовлетворить въ одинаковой степени всѣмъ разнообразнымъ потребностямъ разнообразныхъ мѣстностей, соединенныхъ въ одну административную единицу. Съ другой стороны, искусственное образованіе административнаго дѣленія можетъ привести и къ раздѣленію въ административномъ отношеніи такихъ мѣстностей, которыя въ силу историческихъ или экономическихъ условій естественно тяготѣютъ другъ къ другу.

Наиболѣе типичный образецъ исторически сложившагося административнаго дѣленія представляетъ Австрія, раздѣляющаяся на тринадцать коронныхъ земель. Крайній примѣръ чисто искусственнаго административнаго дѣленія представляетъ Франція, территорія которой раздѣляется на департаменты, округа, кантоны и общины, при чемъ вовсе не принято во вниманіе исторически сложившееся въ дореволюціонную эпоху дѣленіе на провинціи. Существующее у насъ административное дѣленіе на губерніи и уѣзды представляется искусственно установленнымъ по соображеніямъ административнаго удобства. Со времени Екатерины II число губерній увеличилось, главнымъ образомъ, вслѣдствіе присоединенія новыхъ областей. По первоначальному плану Екатерины II, выразившемуся въ учрежденіи о губерніяхъ 1775 года, дѣленіе на губерніи должно было служить высшимъ, непосредственнымъ и вмѣстѣ съ тѣмъ общимъ для всего государства административнымъ дѣленіемъ. Но уже сама императрица нѣсколько отступила отъ этого плана. Въ изданномъ ею въ 1781 г. распредѣленіи губерній онѣ были сгруппированы въ намѣстничества, или генералъ-губернаторства, въ большинствѣ по двѣ губерніи въ одно намѣстничество. Съ теченіемъ времени генералъ-губернаторы потеряли значеніе общаго, нормальнаго учрежденія. Они существуютъ теперь только въ нѣкоторыхъ частяхъ государства.

Независимо отъ этого существуютъ и другія, болѣе крупныя административныя дѣленія, подраздѣляющіяся на губерніи и области. Таково прежде всего Великое Княжество Финляндское, состоящее изъ восьми губерній; затѣмъ Кавказскій край, включающій въ себѣ семь губерній, пять областей и одинъ округъ, и Туркестанскій край, раздѣленный на четыре области.

Всего въ настоящее время насчитывается въ Россіи 77 губерній, 19 областей и 1 округъ; кромѣ того, пять городовъ (Петербургъ, Москва, Керчь, Севастополь и Одесса)выдѣлены изъ состава губерній и образуютъ такъ называемыя градоначальства, непосредственно подчиненныя центральнымъ властямъ.

Губерніи раздѣляются на уѣзды, а уѣзды, исключительно въ полицейскомъ отношеніи, на станы. Самымъ мелкимъ административнымъ дѣленіемъ вездѣ служатъ общины. У насъ имѣются только сословныя крестьянскія общины (сельское общество, волость).Лица всѣхъ податныхъ состояній, находясь въ уѣздѣ, подчиняются наравнѣ съ крестьянами сельскимъ и волостнымъ учрежденіямъ. Но лица привилегированныхъ сословій,—дворяне, духовенство, почетные граждане и кущы,— вовсе изъяты отъ такого подчиненія. Города образуютъ всесословное городское общество*).

IV.

Среди всѣхъ губернскихъ учрежденій,— какъ по степени власти, такъ и по обширности компетенціи,— наиболѣе выдающееся мѣсто занимаютъ губернскія правленія, непосредственно подчиненныя правительствующему Сенату и вѣдающія, на ряду съ дѣлами министерства внутреннихъ дѣлъ, и такія дѣла, которыя касаются другихъ вѣдомствъ. Вся полиція безопасности и весьма значительная часть вопросовъ благосостоянія, какъ-то: народное здоровье, продовольствіе, торговля, промышленность, строительная часть и пути сообщенія, — все это составляетъ предметъ вѣдѣнія губенскихъ правленій. Имъ же принадлежитъ взысканіе недоимокъ и содѣйствіе всѣмъ другимъ установленіямъ въ исполненіи законовъ и указовъ, Высочайшихъ и сенатскихъ, дѣла по надзору за службой чиновниковъ, разрѣшеніе прере-

*) Заимствовано изъ соч. *Коркунова*—«Русское государственное право».

каній о компетенціи между уѣздными и городскими учрежденіями и лицами и разные другіе вопросы, осуществляемые губернскими правленіями, главнымъ образомъ, при помощи подчиненныхъ имъ полицейскихъ учрежденій.

Организація губернскихъ правленій отличается большою сложностью, и потому мы здѣсь укажемъ лишь самыя существенныя ея черты*).

Въ составъ губернскаго правленія входятъ: 1) общее присутствіе и 2) канцелярія.

Канцелярія дѣлится на распорядительныя отдѣленія, а также строительное, врачебное и межевое. Распорядительными отдѣленіями завѣдуютъ совѣтники губернскаго правленія, строительнымъ —губернскій инженеръ, врачебнымъ — губернскій врачебный инспекторъ и межевымъ — губернскій землемѣръ. Начальникомъ канцеляріи является вице-губернаторъ, вообще помогающій губернатору въ его дѣятельности по управленію губерніей и, кромѣ того, завѣдывающій дѣлопроизводствомъ.

Общее собраніе состоитъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ вице-губернатора и совѣтниковъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ губернатору предоставлено приглашать въ общее собраніе предводителей дворянства, управляющихъ государственными имуществами, казенными палатами и другихъ даже частныхъ лицъ, если губернаторъ найдетъ это полезнымъ для дѣла. По закону дѣла должны рѣшаться въ губернскомъ правленіи коллегіально; но въ виду того, что совѣтники губернскаго правленія — лица, непосредственно подчиненныя губернатору, эта коллегіальность является лишь замедляющей дѣла обрядностью.

Но дѣйствительно господствующую роль среди мѣстныхъ учрежденій губернское правленіе играло только до эпохи «великихъ реформъ». Начиная съ 60-хъ годовъ, всѣ новыя, наиболѣе важныя для правительства дѣла, стали поручаться не губернскому правленію, а спеціальнымъ учрежденіямъ.

Изъ другихъ губернскихъ учрежденій главное мѣсто занимаютъ казенныя палаты, съ подчиненными имъ губернскими и уѣздными

---

*) Подробности см. въ книгѣ *Ивановскаго*—«Русское государственное право», т. I, вып. 3, стр. 127—130, или въ книгѣ *Лазаревскаго*—«Лекціи по русскому государственному праву», т. II, ч. I, стр. 235—240.

казначействами, предметами вѣдомства которыхъ являются счетоводство и отчетность по приходу суммъ, доставляемыхъ казнѣ налогами, а также по всѣмъ вообще государственнымъ расходамъ, и наблюденіе за правильнымъ поступленіемъ налоговъ; затѣмъ идутъ управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ, губернскія акцизныя управленія. Всѣ эти учрежденія не находятся въ непосредственной зависимости отъ губернатора, — назначаемаго Высочайшею властью по представленію министра внутреннихъ дѣлъ (чрезъ Совѣтъ министровъ); — но губернатору предоставлено имѣть надзоръ за ихъ дѣятельностью и, въ случаѣ замѣченныхъ въ этихъ учрежденіяхъ неисправностей или злоупотребленій, сообщать о нихъ въ подлежащее министерство.

Совершенно независимое отъ губернатора положеніе занимаютъ контрольныя палаты. Ихъ задачей является ревизія денежныхъ оборотовъ казначействъ и спеціальныхъ сборщиковъ государственныхъ доходовъ, ревизія оборотовъ всѣхъ управленій, обсужденіе выгодности ихъ хозяйственныхъ операцій и проч.

Къ губернскимъ учрежденіямъ относятся также губернскія земскія собранія, губернскія земскія управы и дворянскія сословныя учрежденія (существующія въ 39 губерніяхъ Европейской Россіи): губернское дворянское собраніе, губернскій предводитель дворянства и дворянское депутатское собраніе. Наконецъ, къ губернскимъ учрежденіямъ относятся еще разныя губернскія присутствія смѣшаннаго типа, образующіяся, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ начальниковъ или представителей губернскихъ административныхъ учрежденій, а также представителей городского и земскаго самоуправленія—для разсмотрѣнія жалобъ на распоряженія низшихъ административныхъ мѣстъ. Число ихъ въ настоящее время доходитъ до 14. Назовемъ изъ нихъ нѣкоторыя: губернское по воинскимъ дѣламъ присутствіе, губернскій училищный совѣтъ, губернское присутствіе по дѣламъ объ обществахъ и союзахъ, губернское присутствіе (по крестьянскимъ дѣламъ), губернское по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіе, губернское по фабричнымъ дѣламъ присутствіе и проч. Созданіе всѣхъ этихъ «присутствій», состоящихъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, имѣло цѣлью объединить все общее управленіе губерніей до нѣкоторой степени въ лицѣ губернатора.

Осложненія общественной жизни уѣзда, а также появленіе новыхъ задачъ государственнаго управленія, вызванное общимъ развитіемъ на-

селенія и, главнымъ образомъ, освобожденіемъ крестьянъ (напримѣръ, начальное образованіе, медицинская помощь населенію и проч.) привели къ созданію новыхъ органовъ управленія въ уѣздѣ и къ реформѣ ранѣе существовавшихъ. Прежде всего была реформирована въ 1862 году уѣздная полиція: вмѣсто избиравшихся дворянствомъ земскихъ капитанъ-исправниковъ были введены уѣздные исправники по назначенію отъ правительства, при чемъ имъ былъ подчиненъ весь уѣздъ, тогда какъ прежде вѣдомство уѣздной полиціи не распространялось на города, подчиненные городничимъ. Для тѣхъ задачъ управленія, въ которыхъ видѣли по преимуществу непосредственное удовлетвореніе потребностей самого мѣстнаго населенія, въ 1864 г. были созданы выборныя земскія учрежденія.

Въ уѣздѣ существуетъ цѣлый рядъ органовъ коронnаго управленія (напримѣръ, земскіе начальники, окружные акцизные надзиратели, податные инспектора, органы казенно-лѣсного хозяйства, инспектора народныхъ училищъ, почтово-телеграфныя учрежденія и проч.); но участки, подвѣдомственные этимъ органамъ, нерѣдко не совпадаютъ съ территоріей уѣзда, а, кромѣ того, всѣ эти органы между собою ничѣмъ не связаны; наконецъ, для многихъ задачъ уѣзднаго управленія низшими инстанціями являются учрежденія губернскія. Для нѣкоторыхъ задачъ уѣзднаго управленія образуются изъ уѣздныхъ представителей администраціи, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, присутствія, функціонирующія опредѣленное время въ году (напримѣръ, уѣздное по воинскимъ дѣламъ присутствіе, засѣдающее только во время набора новобранцевъ, въ октябрѣ каждаго года).

Во главѣ всего губернскаго управленія стоитъ губернаторъ. Губернаторъ считается и общимъ представителемъ высшей правительственной власти въ губерніи и вмѣстѣ съ тѣмъ органомъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Какъ представителю высшей правительственной власти, ему принадлежитъ мѣстный надзоръ за всѣми находящимися въ губерніи гражданскаго вѣдомства административными установленіями и должностными лицами, а также за органами общественнаго и сословнаго самоуправленія; и право издавать обязательныя постановленія въ видахъ правильнаго и успѣшнаго исполненія указаній объ общественномъ благочиніи, порядкѣ и безопасности. Эти постановленія могутъ касаться лишь данной губерніи и не должны противорѣчить существующимъ законамъ. Въ качествѣ общаго представителя высшей правительственной власти въ губерніи, губернаторъ имѣ-

етъ общее наблюденіе за ходомъ и направленіемъ первоначальнаго обученія, за дѣлами объ установленіи опеки надъ душевно-больными и расточителями; онъ участвуетъ, наконецъ, въ дѣлахъ казеннаго управленія по вѣдомству казенныхъ палатъ и государственныхъ имуществъ.

Какъ органъ министерства внутреннихъ дѣлъ, губернаторъ вѣдаетъ всѣ дѣла, входящія въ компетенцію этого министерства, разрѣшая ихъ по общему правилу при содѣйствіи губернскаго правленія.

Власть губернатора вообще только исполнительная. Будучи только оберегателемъ законовъ, губернаторы не въ правѣ дѣлать новыхъ постановленій, ни отступать отъ существующихъ, ни учреждать налоговъ или сборовъ какого-либо рода, ни измѣнять судебныхъ приговоровъ. Они всѣми зависящими отъ нихъ средствами должны способствовать утвержденію и возвышенію народнаго благосостоянія, но о необыкновенныхъ для этого мѣрахъ представляютъ на разрѣшеніе высшаго начальства. При исполненіи своихъ обязанностей въ предѣлахъ, законами предначертанныхъ, губернаторъ долженъ въ точности сообразоваться съ порядкомъ, для каждаго рода дѣлъ установленнымъ. Непосредственное участіе губернаторовъ въ активномъ управленіи проявляется, между прочимъ, и въ томъ, что они являются начальниками полиціи. Это ихъ положеніе придаетъ имъ громадное значеніе въ системѣ всего управленія, такъ какъ ни одно вѣдомство не имѣетъ своихъ исполнительныхъ органовъ, черезъ которые могло бы непосредственно сноситься съ обывателями. Это обращаетъ губернатора въ средоточіе, въ которомъ сходятся всѣ отношенія администраціи къ населенію. Общимъ образомъ полицейскія полномочія губернаторовъ можно характеризовать тѣмъ, что они относятся или къ полиціи безопасности, или къ полиціи политической, при чемъ въ этой послѣдней области, независимо отъ нихъ, дѣйствуютъ и губернскія жандармскія управленія.

Законодательство наше предусматриваетъ возможность назначенія, кромѣ губернаторовъ, еще и главныхъ начальниковъ губерній, или генералъ-губернаторовъ. Впервые должность эта появилась при Екатеринѣ II, затѣмъ она на нѣкоторое время утеряла свое значеніе. Сперанскій относилъ эту должность не къ мѣстнымъ, а къ «государственнымъ», или центральнымъ, учрежденіямъ, видя въ ней не что иное, какъ «министерство, дѣйствующее на мѣстѣ и принадлежащее къ общему всѣмъ министерствамъ составу, къ сенату». Но такъ какъ министерства уже существовали съ начала XIX вѣка, то должность гене-

ралъ-губернаторовъ, какъ «государевыхъ намѣстниковъ», представлялась излишнею, и ихъ полномочія были приравнены къ полномочіямъ гражданскихъ губернаторовъ. Въ самомъ концѣ царствованія Николая I эта должность была оживлена, и въ 1853 г. для генералъ-губернаторовъ была издана особая инструкція, которою они должны были руководствоваться въ своей должности. Наибольшаго значенія достигла власть генералъ-губернаторовъ въ эпоху революціоннаго движенія при Александрѣ II. Въ настоящее время генералъ-губернаторы существуютъ въ Москвѣ и на окраинахъ. Они назначаются по непосредственному избранію и особому личному къ нимъ довѣрію Государя Императора для завѣдыванія одною или нѣсколькими губерніями. Пользуясь тѣми же правами, какъ и губернаторы, они имѣютъ еще и особыя полномочія. Они имѣютъ право представлять на Высочайшее усмотрѣніе о дѣлахъ управляемаго ими края и получать непосредственно отъ Государя Императора повелѣнія; по болѣе важнымъ дѣламъ какъ представленія губернскаго начальства, такъ и распоряженія министровъ направляются не иначе, какъ черезъ генералъ-губернаторовъ; никакая новая мѣра, или особое распоряженіе, или новый законъ, касающіеся даннаго края, не могутъ состояться иначе, какъ по предварительномъ истребованіи заключенія генералъ-губернатора. Вообще должность генералъ-губернатора въ настоящее время можетъ быть охарактеризована, какъ средняя промежуточная инстанція между губернскими учрежденіями и министерствомъ, а главными задачами генералъ-губернаторской власти является политическій надзоръ и политическое руководительство мѣстною администраціей. Въ своей дѣятельности генералъ-губернаторы руководствуются инструкціей 1853 года *).

На особомъ положеніи Верховнаго управленія изъ имперскихъ областей въ настоящее время находится только Финляндія.

Присоединенная къ Россіи по Фридрихсгамскому миру, Финляндія вмѣстѣ съ тою ея частью, которая была завоевана при Петрѣ I, образовала Великое Княжество Финляндское.

---

*) Это не относится къ генералъ-губернаторамъ въ особыхъ мѣстностяхъ (напримѣръ, въ Финляндіи), а также къ генералъ-губернаторамъ, назначаемымъ при объявленіи мѣстностей въ исключительномъ положеніи.

Еще до заключенія Фридрихсгамскаго мира Александръ I въ іюнѣ 1808 года обѣщалъ финляндцамъ въ особомъ манифестѣ сохраненіе «древнихъ установленій, странѣ свойственныхъ», т. е. тѣхъ порядковъ, которые существовали въ Финляндіи во время шведскаго владычества. Затѣмъ, это обѣщаніе было подтверждено Высочайшею грамотой послѣ заключенія мира. Въ этой грамотѣ было, между прочимъ, сказано: «Признали Мы за благо утвердить и удостовѣрить религію, коренные законы, права и преимущества, коими каждое сословіе сего княжества въ особенности и всѣ подданные, его населяющіе, отъ мала до велика по конституціямъ ихъ доселѣ пользовались, обѣщая хранить оныя въ ненарушимой и непреложной ихъ силѣ и дѣйствіи»*). Въ февралѣ 1809 г. былъ созванъ сеймъ въ Борго, и государь лично, открывъ его, поручилъ ему обсудить четыре вопроса: о войскѣ, налогахъ, монетѣ и объ учрежденіи Правительствующаго Совѣта. Заключенія сейма легли въ основаніе организаціи управленія краемъ, хотя и не всѣ ходатайства земскихъ чиновъ были уважены. Относительно войска сохранена была существовавшая во время шведскаго владычества «поселенная система», по которой рекрутскаго набора не производилось, а города, деревни и частные землевладѣльцы обязывались за свой счетъ содержать необходимое для самой Финляндіи количество солдатъ (кнехтовъ), которымъ отводились избы и небольшіе участки земли; въ мирное время эти кнехты должны были ежегодно на нѣсколько недѣль собираться для учебныхъ занятій. Въ слѣдующемъ году, взамѣнъ поселенной системы, была введена такъ называемая «вакантная» подать, въ размѣрѣ вдвое меньшемъ того, что стоило содержаніе кнехта. Въ 1812 году путемъ вербовки было сформировано три егерскихъ полка изъ финляндскихъ уроженцевъ. Относительно налоговъ, и вообще денежныхъ средствъ Финляндіи, Александръ I объявилъ, что они будутъ употребляться исключительно на нужды самой страны. Монетной единицей былъ принятъ русскій рубль; учрежденъ былъ финляндскій банкъ. Во главѣ мѣстныхъ административныхъ учрежденій поставленъ былъ Правительствующій Совѣтъ, преобразованный въ 1816 г. въ Императорскій Финляндскій Сенатъ. Онъ составленъ былъ изъ коренныхъ

*) Слово «конституціи», употребленное здѣсь во множ. числѣ (въ смыслѣ «установленія») не слѣдуетъ смѣшивать съ «конституціей», которой въ Финляндіи никогда не существовало. Разборъ всѣхъ мнѣній по этому вопросу см. въ соч. *проф. Коркунова* «Русское государственное право».

финляндцевъ; завѣдуя высшимъ управленіемъ въ краѣ, онъ въ то же время рѣшалъ и судебныя дѣла, въ качествѣ послѣдней инстанціи, по мѣстнымъ законамъ. Періодичность собраній сейма не была установлена; какъ и раньше, онъ могъ созываться только по волѣ государя. Послѣ засѣданій въ Борго, въ 1809 году, сеймъ при Александрѣ I больше не созывался.

Финляндія вошла въ составъ Россіи путемъ такъ называемой (по терминологіи науки государственнаго права) «инкорпораціи», какъ завоеванная страна*). Въ одной изъ статей Фридрихсгамскаго мирнаго договора было сказано: «губерніи сіи будутъ отнынѣ состоять въ собственномъ и державномъ обладаніи Имперіи Россійской и къ ней навсегда присоединяются». Но, будучи инкорпорирована, Финляндія была, какъ мы видѣли, надѣлена значительною степенью автономіи, которая впослѣдствіи, при Александрѣ II, а затѣмъ въ 1906 году была сильно расширена. Эти мѣры, принятыя по отношенію къ Финляндіи русскимъ правительствомъ, нисколько, однако, не выдѣляютъ ея изъ общеимперскаго управленія. Мѣры эти въ наукѣ государственнаго права разсматриваются не какъ международные договоры, — каковыхъ и быть не могло между Россіей и завоеванной провинціей Швеціи, — а какъ «свободные, односторонніе законодательные акты монарха своимъ подданнымъ», т. е. какъ мѣры внутренняго управленія. Что касается титула «Великій Князь Финляндскій», то этотъ титулъ въ числѣ многихъ другихъ (напримѣръ, царь Казанскій, Астраханскій и проч.) служитъ лишь историческимъ воспоминаніемъ о постепенномъ нарастаніи государственной территоріи.

Въ 1856 году Александръ II, лично предсѣдательствуя въ финляндскомъ сенатѣ, намѣтилъ рядъ реформъ для Финляндіи. Но такъ какъ большая часть этихъ реформъ могла быть совершена лишь при участіи общества, то поднятъ былъ вопросъ о созывѣ сейма. Этотъ сеймъ былъ лично открытъ государемъ въ сентябрѣ 1863 года. Въ своей рѣчи при открытіи сейма государь, между прочимъ, сказалъ: «Вамъ, представителямъ финляндскаго княжества, достоинствомъ, спокойствіемъ и умѣренностью вашихъ преній предстоитъ доказать, что въ рукахъ народа мудраго либеральныя учрежденія, далеко не бывъ опасными, дѣлаются гарантіей порядка и безопасности». Затѣмъ, при содѣйствіи сейма исполнены были многія полезныя реформы: пре-

*) «Инкорпорація» обыкновенно противополагается «уніи».

образованы были сельскія школы; избранъ сеймовый уставъ; преобразованъ и поставленъ подъ контроль сейма финляндскій банкъ; финскій языкъ введенъ въ официальное дѣлопроизводство; принятъ сеймомъ уставъ воинской повинности для Финляндіи. Сеймы стали созываться черезъ каждыя пять лѣтъ. Реформаціонная эпоха ознаменовалась чрезвычайнымъ оживленіемъ въ Финляндіи политической и общественной жизни, а также быстрымъ подъемомъ благосостоянія и культуры.

Новый сеймовый уставъ, введенный въ 1869 году, былъ скопированъ съ того шведскаго устава, который былъ утвержденъ въ Швеціи въ 1810 году и въ началѣ 60-хъ годовъ замѣненъ народнымъ представительствомъ. Уставъ этотъ, дѣйствовавшій въ Финляндіи до 1906 года, былъ выработанъ при содѣйствіи сейма и сената, гдѣ рѣшительное преобладаніе принадлежало дворянству, въ большинствѣ шведскаго происхожденія, и лютеранскому духовенству, которые и явились выразителями шведскихъ тенденцій. По уставу 1869 года финляндскій сеймъ являлся чисто—средневѣковымъ учрежденіемъ, осуществлявшимъ не народное, а сословное представительство. Онъ состоялъ изъ четырехъ сословій: 1) рыцарства и дворянства, 2) духовенства (исключительно лютеранскаго), 3) горожанъ и 4) крестьянъ. Число представителей отъ отдѣльныхъ сословій было крайне неравномѣрно и находилось внѣ всякаго соотвѣтствія съ ихъ численностью. Такъ, дворянъ на сеймѣ могло быть 241 (по одному представителю отъ каждой существовавшей въ краѣ дворянской семьи), лицъ духовнаго званія—38, горожанъ—58 и крестьянъ—62 (по числу судебныхъ округовъ). Практика установила созывъ сейма по трехлѣтіямъ, подобно нашимъ земскимъ собраніямъ. Право законодательнаго почина относительно основныхъ законовъ принадлежало, какъ и теперь, исключительно государю; въ другихъ случаяхъ законодательный починъ предоставлялся и сейму, но съ тѣмъ ограниченіемъ, что сеймъ могъ воспользоваться этимъ правомъ лишь въ первые 14 дней сессіи. Каждое сословіе засѣдало отдѣльно. Совмѣстныя засѣданія сословій допускались лишь для совѣщаній, безъ права постановлять рѣшенія. Преобладающее вліяніе на дѣла имѣли дворянскіе и духовные депутаты. Вопросы обсуждались всѣми сословіями не поочередно, а въ одновременныхъ засѣданіяхъ.

Нѣкоторыя мѣропріятія, въ принципѣ рѣшенныя или задуманныя при Александрѣ II, были осуществлены въ первые годы царство-

ванія Александра III: сформированы были, напримѣръ, финскія части войскъ; сеймъ, собиравшійся, какъ мы сказали, каждые три года, осуществлялъ уже дарованное ему право возбужденія законодательныхъ вопросовъ. Но въ концѣ 80-хъ годовъ политика правительства по отношенію къ Финляндіи измѣнилась. Въ 1890 году, напримѣръ, финляндское почтово-телеграфное вѣдомство было подчинено министерству внутреннихъ дѣлъ. Затѣмъ послѣдовала пріостановка уголовнаго Уложенія, принятаго сеймомъ и утвержденнаго государемъ. Но впослѣдствіи автономія Финляндіи была снова расширена: въ 1906 г. сословное представительство въ Финляндіи было замѣнено народнымъ представительствомъ. По сеймовому уставу 7-го іюля 1906 года финляндскій сеймъ образовалъ одну палату въ составѣ 200 депутатовъ, представляющихъ финскій народъ и избираемыхъ прямыми и пропорціональными выборами. По этому уставу право участія въ выборахъ,— за указанными въ законѣ изъятіями,—принадлежитъ всѣмъ финляндскимъ гражданамъ, какъ мужчинамъ, такъ и женщинамъ, достигшимъ 24-лѣтняго возраста. Въ сеймовые депутаты могутъ быть избираемы всѣ пользующіеся избирательнымъ правомъ, независимо отъ мѣста жительства. При открытіи сейма сообщается, по повелѣнію Государя, о предложеніяхъ, передаваемыхъ при этомъ на разсмотрѣніе сейма. Предложенія эти могутъ поступать въ сеймъ и во время сессіи. Очередной сеймъ можетъ представлять Государю петиціи, которыя Государь принимаетъ въ уваженіе, поскольку признаетъ ихъ для края полезными. Измѣненіе или отмѣна дѣйствующихъ законовъ зависятъ отъ согласнаго рѣшенія Государя и сейма. Законы, касающіеся общеимперскихъ интересовъ, измѣняются или отмѣняются общеимперскимъ законодательнымъ порядкомъ. Предложенія депутатовъ объ отмѣнѣ тѣхъ или другихъ законовъ («моціи»), вносимыя въ сеймовыя петиціи, не могутъ касаться основныхъ законовъ, а также законовъ объ организаціи сухопутной и морской обороны. Принятые сеймомъ законопроекты повергаются, при представленіи сейма, на Высочайшее благовоззрѣніе для утвержденія и изданія закона. Объ отклоненіи ихъ сообщается ближайшему очередному сейму.

Бюджетъ.

У государства, какъ и всякаго другого союза публичнаго характера, есть извѣстныя потребности, для удовлетворенія которыхъ оно нуждается въ матеріальныхъ средствахъ. Отъ тѣхъ средствъ, которыми государство можетъ располагать въ ближайшемъ будущемъ, зависитъ и планъ дѣйствій, столь же необходимый для государственнаго управленія, сколько и для каждаго болѣе или менѣе сложнаго частнаго хозяйства. Для правильнаго дѣйствія всѣхъ органовъ государственной власти необходимо правильное исчисленіе и распредѣленіе этихъ средствъ. Отсюда—необходимость государственнаго бюджета, какъ перваго условія для правильнаго государственнаго хозяйства *). До начала XIX вѣка во всѣхъ европейскихъ государствахъ продолжалъ господствовать сложившійся въ средніе вѣка частноправовой, чисто-хозяйственный взглядъ на составленіе смѣты доходовъ и расходовъ: собравъ съ государства доходы, король расходовалъ ихъ по своему усмотрѣнію; ни о какой государственной отчетности, ни о какомъ государственномъ общемъ контролѣ не было и рѣчи. Нѣкоторые доходы, именно такъ называемыя субсидіи, король могъ получать только съ согласія сословій, но, получивъ это согласіе, онъ распоряжался и субсидіями по своему усмотрѣнію. Лишь съ начала XIX вѣка устанавливается государственно-правовой взглядъ на бюджетъ, какъ на законодательный актъ, точно обозначающій всѣ статьи расходовъ и доходовъ государства, исполненіе котораго обезпечивается отвѣтственностью исполнительной власти и контролемъ.

Цифровое выраженіе бюджета на данный періодъ времени, разсмотрѣнное законодательными учрежденіями и утвержденное зако-

---

Пособія: *проф. Озеровъ* — «Основы финансовой науки» *Головачевъ*—«Десять лѣтъ реформъ».

*) Бюджетъ—англійское слово, означающее въ буквальномъ смыслѣ «мѣшокъ съ бумагами и счетами».

нодательною властью, называется «росписью.» Иначе говоря, смѣта или роспись есть числовое выраженіе, обзоръ въ опредѣленномъ, болѣе или менѣе систематическомъ порядкѣ вѣроятныхъ поступленій и выдачъ (доходовъ и расходовъ) въ государственномъ хозяйствѣ на предстоящій періодъ, съ выводомъ баланса между двумя порядками этихъ цифръ. Цѣль бюджета и росписи—держать расходы въ равновѣсіи съ доходами, такъ какъ только при такомъ условіи возможно правильное веденіе государственнаго хозяйства. Общая роспись предполагаемыхъ доходовъ и расходовъ на предстоящій бюджетный годъ составляется во всѣхъ государствахъ министрами финансовъ, по совѣщаніи съ другими министрами, и затѣмъ вносится на разсмотрѣніе въ законодательныя учрежденія. Для удобства разсмотрѣнія, а также и для лучшаго контроля, роспись распадается на части, расположенныя въ извѣстномъ систематическомъ порядкѣ, и имѣетъ обыкновенно видъ таблицы, въ которой размѣщаются доходы и расходы. Роспись, какъ доходная, такъ и расходная, подраздѣляется на главы, отдѣлы, параграфы и т. д. Это подраздѣленіе имѣетъ особенно важное значеніе потому, что современное правовое государство требуетъ такъ называемой спеціализаціи расходовъ (кредитовъ). Спеціализація же расходовъ состоитъ въ томъ, что средства, внесенныя въ роспись, обязательно расходуются согласно своему назначенію.

Въ государствахъ правовыхъ, въ частности конституціонныхъ, разсмотрѣніе бюджета въ парламентѣ имѣетъ не только хозяйственное, но и политическое значеніе: оно является средствомъ для установленія контроля народнаго представительства надъ исполнительною властью и гарантіей правильности созыва парламентскихъ сессій.

О бюджетныхъ правахъ нашей Думы мы уже говорили въ главѣ о Думѣ. Здѣсь же скажемъ о томъ, какъ установились у насъ «единство кассы,» «спеціальность кредитовъ» и «государственный контроль», эти главныя, основныя условія правильности государственнаго финансоваго хозяйства.

Въ Московскомъ государствѣ XVII вѣка опредѣленныхъ правилъ для составленія финансовыхъ смѣтъ не существовало. Приказы взимали сборы, покрывали свои расходы, а избытки, если таковые оказывались, отсылали въ центральную казну, изъ которой покрывались и ихъ дефициты. Ни отчетности ни контроля не существовало. Первыя попытки составленія приходо-расходныхъ смѣтъ относятся къ послѣднимъ годамъ царствованія Петра Великаго; сохранились три

росписи, составленныя камеръ-коллегіей въ 1722, 1723 и 1724 годахъ. При Екатеринѣ II для правильнаго устройства финансоваго хозяйства ничего не было сдѣлано, и только въ царствованіе Александра I, съ учрежденіемъ министерствъ, на министра финансовъ возложена была обязанность ежегодно составлять, на основаніи смѣтъ министровъ, подробную роспись доходовъ и расходовъ, а въ 1811 году, по иниціативѣ Сперанскаго, составлены были впервые правила для составленія смѣтъ и росписи, согласно которымъ общая роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ вносилась въ опредѣленный срокъ въ Государственный Совѣтъ и, по разсмотрѣніи ея здѣсь въ особомъ комитетѣ, восходила на Высочайшее утвержденіе. Гласности въ финансовомъ хозяйствѣ до финансовой реформы императора Александра II не существовало: оно считалось великою государственною тайной.

Порядокъ, существовавшій до этой реформы, былъ для государственнаго хозяйства чрезвычайно неудобенъ: смѣты не содержали всѣхъ смѣтъ и потребностей, да и то, что входило въ нихъ, не подкрѣплялось выводами, нужными для повѣрки назначеній; не было положительныхъ правилъ о томъ, какими доказательствами должны быть подкрѣпляемы требованія и на основаніи какихъ именно законоположеній они могли быть внесены въ смѣту. Спеціализація кредитовъ плохо соблюдалась или совсѣмъ не соблюдалась: суммы, испрошенныя на одинъ предметъ, могли, подъ видомъ свободныхъ остатковъ, быть израсходованы на другіе предметы или же отчислялись въ особые такъ называемые экономическіе капиталы, собственныя средства управленій, дальнѣйшее расходованіе которыхъ совершенно ускользало отъ Государственнаго Совѣта. Каждое вѣдомство имѣло свои источники доходовъ и распоряжалось ими самостоятельно, безъ всякаго соображенія съ общими нуждами государства.

При такомъ полномъ отсутствіи единства кассы весьма неудовлетворительно былъ поставленъ и контроль надъ расходованіемъ казенныхъ денегъ. Весь порядокъ отчетности и ревизіи состоялъ въ томъ, что каждое мѣсто и лицо, получавшее казенныя суммы, вело приходо-расходныя книги, которыя, вмѣстѣ съ документами, представлялись на ревизію отъ мѣстъ уѣздныхъ и губернскихъ въ казенныя палаты, а отъ другихъ мѣстъ—въ контрольныя установленія, существовавшія въ каждомъ министерствѣ, куда также казенныя палаты представляли генеральные отчеты мѣстъ губернскихъ и уѣздныхъ, провѣренные, съ книгами—по каждому министерству отдѣльно. Государствен-

ный же контроль провѣрялъ только общіе итоги генеральныхъ отчетовъ по каждому министерству. Это была не повѣрка, а скорѣе составленіе свода всѣхъ отчетовъ на суммы, отпущенныя изъ государственнаго казначейства за извѣстный періодъ времени. Повѣрка книгъ съ документами производилась или въ самихъ министерствахъ, или въ казенныхъ палатахъ; послѣднія въ этомъ отношеніи были подчинены тѣмъ министерствамъ, къ вѣдомству которыхъ принадлежала ревизуемая ими отчетность. Понятно, что при такомъ порядкѣ вся ревизія сводилась на провѣрку дѣйствій приходо-расходчиковъ, вовсе не касаясь дѣйствій и распоряженій самихъ управленій, такъ какъ лица, провѣрявшія отчетность, вполнѣ зависѣли отъ распорядителей.

Въ какомъ состояніи при такихъ условіяхъ находилось финансовое хозяйство Россіи,—объ этомъ извѣстный писатель-финансистъ Бліохъ, въ своемъ обширномъ трудѣ о финансахъ Россіи въ XIX вѣкѣ, пишетъ слѣдующее: «Во всѣхъ частяхъ тогдашней исполнительной, финансовой и судебной администраціи, при наружной благообразной обстановкѣ, расхищеніе казенныхъ и общественныхъ суммъ было обыденнымъ, рѣдко кого поражавшимъ явленіемъ; ежегодное составленіе и утвержденіе росписи было лишь формальностью, такъ какъ всякое министерство производило свои расходы помимо росписи, каждое вѣдомство требовало себѣ столько сверхсмѣтныхъ и дополнительныхъ ассигнованій, сколько оно хотѣло; никакого порядка въ государственномъ хозяйствѣ невозможно было отыскать».

Отсутствіе правильнаго порядка въ государственномъ хозяйствѣ и было одною изъ главнѣйшихъ причинъ тѣхъ хроническихъ дефицитовъ, которые начались у насъ съ 1845 года и дошли до колоссальныхъ размѣровъ во время крымской войны *).

Крымская война, вскрывшая множество злоупотребленій особенно въ сферѣ финансоваго хозяйства, вызвала, въ числѣ прочихъ реформъ, и финансовую реформу. Но эта реформа должна была рано или поздно произойти во второй половинѣ XIX вѣка и по другимъ причинамъ. Дѣло въ томъ, что съ начала XIX вѣка Россія, бывшая страной до того времени преимущественно съ натуральнымъ хозяйствомъ, быстро стала развиваться въ экономическомъ отношеніи: натуральное хозяй-

*) До Крымской войны дефицитъ колебался между цифрами 14 милл. и 83 милл., а въ 1854—1556 г. дефицитъ достигъ громадныхъ суммъ—112 милл., 240 милл. и 307 милл. (въ круглыхъ числахъ).

ство смѣнялось денежнымъ; Россія выступила со своимъ хлѣбомъ на міровой рынокъ; въ ней быстро стала расти фабричная промышленность; вмѣстѣ съ тѣмъ быстро стала расширяться и государственная дѣятельность, при которой увеличивалась и потребность въ средствахъ. Бюджетъ Россіи быстро выросталъ, и, естественно, сообразно съ этими новыми условіями, долженъ былъ измѣниться и весь финансовый механизмъ. Этого измѣненія требовали, наконецъ, и интересы государственнаго кредита. Послѣднее обстоятельство лучше всего изложено въ офиціальномъ документѣ, въ томъ постановленіи, которымъ Комитетъ финансовъ, въ засѣданіи своемъ 26 декабря 1862 года, мотивировалъ необходимость опубликованія государственной росписи. Приведемъ здѣсь эти соображенія Комитета.

«Дефициты, начавшіеся у насъ съ 1845 г.,—говорилось въ постановленіи Комитета,—покрывались преимущественно займами изъ кредитныхъ установленій. Отъ нихъ правительство получало ежегодно значительныя суммы за умѣренный процентъ, безгласно, какъ бы незамѣтнымъ образомъ. Вслѣдствіе этого оно къ заграничнымъ займамъ обращалось умѣренно. При такомъ порядкѣ государственный кредитъ могъ поддерживаться, даже возвышаться, безъ всякаго, такъ сказать, прямого обращенія правительства къ общественному мнѣнію съ объявленіемъ о такихъ доходахъ и расходахъ: факты замѣнили мѣсто объявленій. Русское правительство платило по займамъ исправно, занимало умѣренно, фонды его возвышались въ цѣнѣ; кредитъ могъ поддерживаться и улучшаться и безъ публикацій росписей. Но теперь обстоятельства измѣнились. Банки не только не могутъ поддерживать государственное казначейство, а напротивъ, вслѣдствіе усиленныхъ востребованій капиталовъ, затраченныхъ въ значительной степени на покрытіе прежнихъ дефицитовъ, были поставлены въ невозможность продолжать обычныя ссуды частнымъ лицамъ, даже сами затруднялись въ возвратѣ частныхъ вкладовъ, такъ что, несмотря на усилія государственнаго казначейства, должны были быть закрыты. Малый успѣхъ послѣднихъ нашихъ займовъ, паденіе курса на наши фонды, печатныя сужденія въ нашихъ и иностранныхъ журналахъ, частныя корреспонденціи банкировъ—все это слишкомъ ясно доказывало, что недовѣріе къ нашему финансовому положенію вкоренилось въ общественномъ мнѣніи. Довѣріе же можетъ быть возстановлено не иначе, какъ полною откровенностью правительства относительно своихъ финансовъ. Слѣпое довѣріе по преданію, основанное на неопредѣленныхъ, но общепринятыхъ понятіяхъ о рессурсахъ

Россіи, не имѣетъ уже прежней силы; возстановить его въ нашъ вѣкъ публичности невозможно; но оно можетъ быть возстановлено на другихъ основаніяхъ, конечно, не вдругъ, а постепенно. Первый шагъ къ этому есть обнародованіе росписи. Объявленіе дефицита въ 15.000.000 руб. не произведетъ особеннаго впечатлѣнія, какъ по сравненію съ извѣстными въ настоящее время дефицитами другихъ государствъ, такъ и потому, что при смутныхъ слухахъ о положеніи нашихъ финансовъ всѣ убѣждены, что есть значительный дефицитъ. По всѣмъ симъ соображеніямъ Комитетъ финансовъ убѣжденъ, что публикованіе росписи не можетъ быть далѣе откладываемо безъ существеннаго и, можетъ быть, неисправимаго вреда для государственныхъ финансовъ»*).

Этотъ докладъ былъ утвержденъ, и роспись съ 1862 г. стала публиковаться. Насколько глубоко было въ то время убѣжденіе въ необходимости полной тайны для финансоваго хозяйства государства, показываетъ слѣдующій случай, происшедшій передъ опубликованіемъ росписи. Когда указъ объ обнародованіи росписи поступилъ въ то отдѣленіе, гдѣ хранились документы, начальникъ этого отдѣленія явился къ министру финансовъ Рейтерну съ вопросомъ, не произошло ли здѣсь какой-либо ошибки. Получивъ отрицательный отвѣтъ, онъ немедленно подалъ въ отставку, заявивъ министру, что, по его мнѣнію, обнародованіе росписи вызоветъ революцію и что онъ не желаетъ быть причастнымъ къ столь страшному дѣлу.

Но однимъ обнародованіемъ росписи дѣло не ограничилось. Произведена была коренная финансовая реформа.

Посмотримъ, въ чемъ состояла сущность этой реформы.

Въ основаніе реформы былъ положенъ слѣдующій взглядъ: раздѣленіе труда въ государственномъ управленіи такъ же необходимо, какъ и во всякомъ дѣлѣ, и слѣдовательно необходимо сосредоточеніе всѣхъ средствъ государства въ вѣдѣніи отдѣльнаго вѣдомства для направленія ихъ на удовлетвореніе общихъ потребностей государственной жизни, въ предварительно опредѣленныхъ размѣрахъ. Поэтому первая потребность минуты состояла въ необходимости *объединенія бюджета* и направленія кредитовъ на ихъ прямое назначеніе, т.-е. *спеціальности кредитовъ*. Для осуществленія этой потребности

*) *Бліохъ*—«Финансы Россіи въ XIX в.» Т. II, стр. 78. Цитировано по соч. *проф. Озерова.*

и были изданы 22 мая 1862 года «Правила о составленіи, утвержденіи и исполненіи государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій», по которымъ повсемѣстно въ 1866 году былъ введенъ новый порядокъ.

Эти смѣтныя правила установили, что всѣ доходы,—кромѣ пожертвованныхъ съ спеціальною цѣлью, а также общественныхъ и сословныхъ,—должны заноситься въ государственную роспись и поступать въ распоряженіе министерства финансовъ въ полной мѣрѣ; они ввели, кромѣ того, систематическую классификацію статей смѣты, съ воспрещеніемъ употреблять назначенные кредиты, по крайней мѣрѣ въ главныхъ подраздѣленіяхъ, не согласно дѣйствительному ихъ назначенію.

Но этого было недостаточно. Для достиженія полнаго единства бюджета мало было объединить всѣ доходы государства въ одномъ вѣдомствѣ; необходимо было предоставить тому же вѣдомству и производство уплатъ по расходамъ всѣхъ вѣдомствъ. Такъ какъ министерство финансовъ обязано приготовить средства для покрытія всѣхъ потребностей, а цифры дѣйствительнаго прихода и расхода не всегда совпадаютъ съ предположенными по бюджету, то поэтому необходимо было предоставить ему свободу передвиженія фондовъ и, кромѣ того, возможность немедленно пользоваться сбереженіями, какъ свободными рессурсами для покрытія недостатковъ и непредвидѣнныхъ расходовъ. Въ этихъ видахъ создана была система *единства кассы*, при которой кассы министерства финансовъ (казначейства) сдѣлались общими приходорасходчиками всѣхъ казенныхъ управленій данной мѣстности и стали удовлетворять всѣ потребности послѣднихъ по ихъ требованіямъ изъ кредитовъ, предварительно открытыхъ на эти кассы. Вслѣдствіе этого всѣ неизрасходованныя суммы остаются въ полномъ распоряженіи министерства финансовъ.

Но для правильнаго хозяйства недостаточно опредѣлить извѣстный порядокъ: необходимо получить полное убѣжденіе, что назначенныя суммы поступаютъ въ той самой цифрѣ, какъ это должно быть, и расходуются на опредѣленный предметъ вполнѣ согласно съ закономъ. Такое убѣжденіе получается при *повѣркѣ отчетности*. Мы уже видѣли, какъ производилась эта повѣрка до реформы: она превращалась въ провѣрку дѣйствій однихъ приходорасходчиковъ; правильность же и законность дѣйствій самихъ распорядительныхъ управленій не подвергалась критикѣ. При новомъ порядкѣ разсмотрѣніе

отчетности именно въ этомъ смыслѣ становилось необходимостью. Если опредѣлялся размѣръ и установлялась спеціальность кредитовъ, необходимо было и наблюденіе за исполненіемъ этихъ правилъ и притомъ своевременно и на мѣстахъ дѣйствій. Кромѣ того, чтобы это наблюденіе было дѣйствительно и не призрачно, необходимо, чтобы оно было ввѣрено лицамъ, независимымъ не только отъ мѣстныхъ, но и отъ главныхъ распорядительныхъ управленій, подъ непосредственнымъ наблюденіемъ центральнаго органа, для приданія всему дѣлу единства и однообразія. Такимъ образомъ правильно устроенныя ревизіонныя учрежденія явились необходимымъ послѣдствіемъ того порядка, который былъ установленъ смѣтными правилами, т.-е. единства бюджета и спеціальности кредитовъ. Такими учрежденіями сдѣлались контрольныя палаты, подвѣдомственныя Государственному Контролеру, пользующемуся властью министра. Новый порядокъ отчетности состоялъ въ томъ, что ею обязаны не распорядительныя управленія, а кассы (казначейства), собирающія доходы и производящія расходы, и притомъ ежемѣсячно. Что касается распорядительныхъ управленій, то они обязаны доставлять кассамъ документы, оправдывающіе поступленіе доходовъ и производство расходовъ. На основаніи этой отчетности и приложенныхъ къ ней документовъ производится, въ настоящее время, ревизія не только кассъ, но и управленій, по отношенію къ законности и хозяйственности ихъ распоряженій.

Вообще говоря, контроль бываетъ четырехъ родовъ: 1) документальный, 2) фактическій, 3) предварительный и 4) послѣдующій. Смѣтными правилами 1862 года у насъ былъ установленъ контроль документальный и послѣдующій: всѣ губернскія и уѣздныя казначейства, а также и кассы спеціальныхъ сборщиковъ составляютъ къ концу каждаго мѣсяца отчетныя вѣдомости о поступившихъ доходахъ и произведенныхъ расходахъ. Эти вѣдомости въ началѣ слѣдующаго мѣсяца представляются въ контрольныя палаты вмѣстѣ со всѣми относящимися къ нимъ документами. Кромѣ того, не позже 15-го числа каждаго мѣсяца, слѣдующаго за отчетнымъ, всѣ распорядительныя управленія, по требованію которыхъ поступали доходы и производились расходы, представляютъ оправдательные документы.

Государственный контролеръ обязанъ представлять свой отчетъ объ исполненіи годовой росписи не позже конца слѣдующаго года, ко времени разсмотрѣнія въ законодательныхъ учрежденіяхъ смѣтъ на будущій годъ, для пользованія имъ при разсмотрѣніи этихъ смѣтъ.

Въ проектъ финансоваго преобразованія, при составленіи смѣтныхъ правилъ, былъ внесенъ и предварительный контроль; но онъ былъ отклоненъ вслѣдствіе возраженій нѣкоторыхъ министровъ, преимущественно министра финансовъ. Отклоненный предварительный контроль впервые былъ примѣненъ во время ахалтекинской экспедиціи Скобелева въ 1880 году и принесъ большую пользу. Въ настоящее время принципъ предварительной ревизіи получаетъ у насъ все большее и большее развитіе: такъ, она примѣняется, напримѣръ, при эксплоатаціи и постройкѣ казенныхъ, а иногда и частныхъ, желѣзныхъ дорогъ, при устройствѣ и улучшеніи коммерческихъ портовъ, при постройкѣ казенныхъ зданій и проч. Еще большее значеніе имѣетъ контроль фактическій, который все болѣе и болѣе начинаетъ примѣняться въ наиболѣе важныхъ случаяхъ. Первоначально же фактическій контроль примѣнялся только къ внезапному освидѣтельствованію казначейства и кассъ спеціальныхъ сборщиковъ для удостовѣренія цѣлости казенныхъ суммъ. Теперь контрольныя учрежденія имѣютъ право, напримѣръ, посылать своихъ чиновниковъ для присутствованія при провѣркѣ наличности матеріаловъ въ складахъ военнаго вѣдомства, при ревизіи чинами акцизнаго вѣдомства винокуренныхъ заводовъ, на торгахъ при продажѣ и отдачѣ въ арендное содержаніе казенныхъ оброчныхъ статей или при продажѣ казеннаго имущества и проч. Въ интересахъ правильности государственнаго хозяйства желательно, конечно, еще болѣе широкое примѣненіе предварительнаго и фактическаго контроля.

Нѣкоторыя учрежденія совсѣмъ не подлежатъ вѣдѣнію государственнаго контроля, именно: 1) министерство Императорскаго Двора и удѣловъ, 2) Собственная Е. И. В. канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи, 3) государственныя кредитныя установленія и особенная канцелярія министерства финансовъ по кредитной части, въ ея оборотахъ по кредитнымъ операціямъ, 4) хозяйственное управленіе при Св. Синодѣ по спеціальнымъ средствамъ духовнаго вѣдомства и суммамъ, отпускаемымъ изъ казны на духовно-учебныя заведенія, 5) министерство иностранныхъ дѣлъ въ чрезвычайныхъ издержкахъ на предметы, тайнѣ подлежащіе и извѣстные Его Императорскому Величеству, и 6) министерства и главныя управленія относительно суммъ ассигнуемыхъ на извѣстное Его Величеству употребленіе.

Кромѣ того, государственный контроль не повѣряетъ документально платежей по займамъ. Наконецъ, государственный контроль не

снабженъ у насъ достаточными средствами для выполненія своихъ задачъ: если, напримѣръ, учрежденія, представляя свою отчетность въ контроль, не прилагаютъ документовъ, то контроль ставится въ затруднительное положеніе: налагать взысканія за это онъ не можетъ, можетъ только жаловаться соотвѣтствующему начальству; если послѣ ревизіи документовъ контроль налагаетъ начетъ, то его постановленіе не имѣетъ силы безъ согласія начальства того лица или мѣста, которыя подлежатъ начету.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Стр.

1. Государство и его задачи 1
2. Верховная власть 6
3. Государственная Дума 123
4. Государственный Совѣтъ 138
5. Совѣтъ Министровъ 173
6. Министерства 177
7. Комитетъ министровъ 194
8. Сенатъ 201
9. Синодъ 228
10. Вѣче 251
11. Земскій соборъ 264
12. Боярская Дума 293
13. Приказы 321
14. Коллегіи 335
15. Городское самоуправленіе 352
16. Земство 364
17. Крестьянскія учрежденія 378
18. Судоустройство и судопроизводство 391
19. Мѣстное управленіе 416
20. Бюджетъ 443

Книгоиздательство ГРОСМАНЪ и КНЕБЕЛЬ.

(І. Кнебель). Москва, Петровскія линіи, 13/14.

КНЯЗЬКОВЪ. Какъ сложилось и какъ пало крѣпостное право въ Россіи. Съ 18 портретами дѣятелей освобожденія крестьянъ и 12 рис. . . . . Руб. —.30

КНЯЗЬКОВЪ. Царь Иванъ Грозный и его время. Съ многочисленными рисунками . . . . . Руб. —.25

КУРЪ. Атласъ минераловъ. 22 табл. съ изображеніемъ 475 минераловъ и ихъ кристаллическихъ формъ. Текстъ А. Б. Балике. 2-ое изданіе. Въ изящной папкѣ. . . . . Руб. 6.—

СТЕБЛЕВЪ А. И. Очерки культурной исторіи Россіи въ XIX вѣкѣ. Съ портретами историческихъ дѣятелей и русскихъ историковъ XIX вѣка (съ приложеніемъ синхронистической таблицы). Для старшихъ классовъ сред.-уч. зав. и для самообразованія. 410 стр. . . . . Руб. 1.35

Трудъ г. А. Стеблева представляетъ попытку ознакомить читателя со всѣмъ тѣмъ, что имѣется лучшаго въ литературѣ по исторіи Россіи со временъ Александра I до «весны» 17 октября 1905 г. Съ трудной своей задачей авторъ книги справился вполнѣ. Издана книга весьма удачно («Коммерческое Образованіе», № 4, 1910 года).

Таблицы бабочекъ Россіи. Таблицы европейскихъ жуковъ. Таблицы нашихъ прѣсноводныхъ рыбъ. Размѣръ 66×88 сант. Цѣна каждой таблицы . . . . . Руб. 1.—
Объяснительный текстъ подъ ред. **В. В. Станчинскаго.** . . . . » —.10

ШВАБЪ. Мифы классической древности. Пер. **Н. Свентицкой.** Съ 6 рис. Въ роскошномъ переплетѣ . . . . . Руб. 2.50

ШУБЕРТЪ. Міръ животныхъ въ изображеніяхъ, снятыхъ и раскрашенныхъ сходно съ натурой. Переводъ подъ ред. **П. И. Ясенскаго.** 10-е изд. съ 800 раскраш. рис. и 61 политипажемъ въ текстѣ.
Въ обыкновенной папкѣ. . . . . Руб. 14.—
Въ роскошномъ переплетѣ . . . . . » 18.—

Электротехника. Изученіе электр. явленій на приборахъ, изготовленныхъ домашн. способомъ. Съ нѣмецкаго **Д. Левина.** Въ изящномъ переплетѣ . . . . . Руб. 1.—

Сочиненія В. Е. РОМАНОВСКАГО.

Руководство по русской исторіи (для старшихъ классовъ средней школы и для самообразованія). Москва. Изд. К. И. Тихомирова. Двѣ части, 410 и 465 стр. Ц. 2 р. 50 к.

Очерки изъ исторіи Грузіи. Тифлисъ. Ц. 3 р.

Замѣтки о преподаваніи исторіи. Тифлисъ. Ц. 50 к.

Поэтъ-философъ (Шиллеръ). Москва. Изд. Т-ва Сытина. Ц. 25 к.

Россія. Разсказы изъ русской исторіи для народнаго чтенія. Москва. Изд. Т-ва Сытина. Ц. 25 к.

Педагогическіе этюды. Тифлисъ. Ц. 50 к.

Императрица Екатерина II. Тифлисъ. Ц. 20 к.

Наказъ Императрицы Екатерины II. Тифлисъ. Ц. 20 к.

Цѣна 2 рубля.